

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**VAIKUTTAVUUSAJATTELU KANSALLISEN VIRANOMAISYH-  
TEISTYÖN SUUNNITTELU- JA VALMISTELUPROSESSISSA**

Esiupseerikurssin tutkielma

Kapteeniluutnantti  
Tomi Kivenjuuri

Esiupseerikurssi 62  
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2010

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

<b>Kurssi</b> Esiupseerikurssi 62	<b>Linja</b> Rajavartiolinja
<b>Tekijä</b> Kapteeniluutnantti Tomi KIVENJUURI	
<b>Tutkielman nimi</b> VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI VIRANOMAISYHTEISTYÖN SUUNNITTELU- JA VALMISTELUPROSESSISSA	
<b>Oppiaine johon työ liittyy</b> Operaatiotaito ja taktiikka	<b>Säilytyspaikka</b> Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
<b>Aika</b> Huhtikuu 2010	Tekstisivuja 47      Liitesivuja 5
<b>TIIVISTELMÄ</b>  <p>Tutkimuksen tavoitteena on viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin vaikutusten arviointi ja selvittää minkälaiset tavoitteet viranomaisyhteistyölle on asetettu sekä miten asetetut tavoitteet on saavutettu ja kuinka viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessia koordinoidaan. Lisäksi kartoitetaan kehitysesityksiä viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin tehostamiseksi ja kehittämiseksi hallintoyksikkö tasalla.</p> <p>Vaikuttavuuden arviointi on moniulotteinen kokonaisuus, jossa oleellista on löytää oikeat arviointi kohteet. Viranomaisyhteistyön kaltaisten abstraktien asioiden arvioinnissa toiminnan arviointi perustuu pääosin asiantuntijoiden näkemyksiin ja omakohtaisiin kokemuksiin tarkasteltavan asian tilasta. Arviointi on haastavaa, koska näkemykset voivat olla subjektiivisia tai toimintaympäristöön sidottuja.</p> <p>Viranomaisyhteistyö ymmärretään yleensä viranomaisten välisenä toimintana, jolla pyritään saavuttamaan säästöjä ja tehostamaan resurssien käyttöä. Viranomaisyhteistyön yhtenä tavoitteena tulisi olla myös lisäarvon tuottaminen omalle toiminnalle, esimerkiksi uusina toimintamalleina.</p> <p>Minkä tahansa toiminnan toteuttamiseksi on tärkeää määritellä yksityiskohtaiset tavoitteet. Nämä tavoitteet tulisi olla selvillä jo toimintaa tehdessä. Ilman, että toimijoilla on tavoitteet selvästi tiedossa, ei voida olettaa saatavan hyviä tuloksia aikaiseksi. Samoin toiminnan arviointi on lähes mahdotonta ilman tiedossa olevia tavoitteita.</p> <p>Ilman onnistunutta suunnittelu- ja valmisteluprosessia ei pystytä saavuttamaan operatiivisen viranomaisyhteistyönkään hyötyjä. Viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessit eivät ole tällä hetkellä niin tehokkaita kuin niiden tulisi olla. Huono tehokkuus johtaa tässä yhteydessä myös vaikuttavuuden heikkenemiseen. Suunnittelu- ja valmisteluprosessin kehittämiskohteiksi todettiin oman resursoinnin lisääminen, organisaation sisäisen tiedonkulun parantaminen ja oman roolin tarkistaminen eri yhteistyöfoorumeissa.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> arviointi, viranomaiset, vaikuttavuus, yhteistyö, yhteistoiminta	

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
<i>1.1. Tutkimusaiheen esittely.....</i>	<i>1</i>
<i>1.2. Tutkimustilanne.....</i>	<i>3</i>
<i>1.3. Tutkimustehtävä ja -ongelmat.....</i>	<i>4</i>
<i>1.4. Käsitteet, näkökulma ja tutkimuksen rajaaminen.....</i>	<i>5</i>
<i>1.4.1. Käsitteet .....</i>	<i>5</i>
<i>1.4.2. Näkökulma ja tutkimuksen rajaaminen .....</i>	<i>7</i>
<i>1.5. Tutkimusmenetelmät.....</i>	<i>8</i>
<i>1.5.1. Tiedonhankinta ja valintojen perustelu .....</i>	<i>8</i>
<i>1.5.2. Aineiston kuvaaminen ja analyysin tekniikat.....</i>	<i>9</i>
<b>2. VAIKUTTAVUUSANALYYSI .....</b>	<b>11</b>
<i>2.1. Yleisesti vaikuttavuuden arvioinnista.....</i>	<i>11</i>
<i>2.2. Vaikuttavuuden arviointikohteiden määrittäminen.....</i>	<i>15</i>
<i>2.3. Vaikuttavuusanalyysi viranomaisyhteistyössä.....</i>	<i>19</i>
<b>3. VIRANOMAISYHTEISTYÖ .....</b>	<b>22</b>
<i>3.1. Kumppanuudet yritysmaailmassa ja julkishallinnossa .....</i>	<i>25</i>
<i>3.2. Viranomaisten välinen yhteistoiminta.....</i>	<i>28</i>
<i>3.3. Viranomaisyhteistyön suunnitteluprosessi vaikuttavuuden näkökulmasta.....</i>	<i>33</i>
<i>3.3.1. Viranomaisyhteistyö Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintakentässä.....</i>	<i>33</i>
<i>3.3.2. Viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet ja niiden saavuttaminen.....</i>	<i>35</i>
<i>3.3.3. Viranomaisyhteistyön suunnitteluprosessin vaikuttavuuden arviointi.....</i>	<i>38</i>
<i>3.3.4. Viranomaisyhteistyön järjestelyiden kehittäminen.....</i>	<i>41</i>
<b>4. YHDISTELMÄ.....</b>	<b>43</b>
<i>4.1. Johtopäätökset.....</i>	<i>43</i>
<i>4.2. Tutkimusmenetelmän arviointi ja jatkotutkimus.....</i>	<i>45</i>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>48</b>
<b>LIITTEET.....</b>	<b>51</b>

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Tutkimusaiheen esittely

Valtionhallinnon toimintoja on tehostettu voimakkaasti 1990-luvun alusta lähtien. Tehostamistoimia on jatkettu tuottavuusohjelmien myötä koko 2000 – luvun. Pinta-alaltaan kohtuullisen isossa Suomessa yksittäisten viranomaisten resurssit ovat kuitenkin suhteellisen pienet. Viranomaisten resurssit eivät ole myöskään kehittyneet samaa tahtia määriteltyjen tehtävien kanssa, vaan edellä mainituista tuottavuusvelvoitteista johtuen lähinnä vähentyneet. Viranomaisten on ollut pakko etsiä vaihtoehtoisia toimintamalleja selviytyäkseen tehtävistään ja tuottaakseen yhteiskunnan edellyttämät suoritteet tai palvelut. Viranomaisten yhteistyön merkitys onkin korostunut entistä enemmän.

Viranomaisyhteistyöstä on kehitetty erilaisia toimintamalleja satunnaisesta yhteistyöstä aina laajamittaisiin ja monitasoisiin syvällisiin yhteistyön muotoihin. Yhteistyön perimmäisenä tarkoituksena on kuitenkin ollut toimintojen tehostaminen ja säästöjen saavuttaminen. Nämä tavoitteet on pyritty toteuttamaan ensisijassa viranomaisten päällekkäisten toimintojen karsimisella ja viranomaisten välisellä työnjaolla saman tehtäväkentän sisällä. Viranomaisten välistä työnjakoa on helpotettu myös lainsäädäntöä kehittämällä. Oma osansa tehostamistoimissa on valtionhallinnon erilaisilla hankkeilla, kuten Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut - kehittämishankeella. Hyvänä esimerkkinä laaja-alaisesta toimivasta yhteistyöstä voidaan mainita poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen välinen PTR - yhteistyö.

Merkittävä viranomaisyhteistyön muoto on ollut myös kalusto- ja henkilöstöresurssien yhteiskäyttö ja sitä kautta tapahtuva toisen viranomaisen toiminnan tukeminen. Erityisesti kuljetusvälineiden, ilma- ja aluskalusto, osalta ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää päällekkäisiä resursseja, joiden hankinta- ja ylläpitokustannukset ovat suuria. Kuitenkin lähes kaikilla turvallisuus- ja pelastusviranomaisilla on tiettyjä tarpeita tämän tyyppisen kaluston käytölle. Kaluston yhteiskäytöllä tuotetaankin tuettavalle viranomaiselle suuria säästöjä ja samalla tukevan viranomaisen näkökulmasta arvokkaan kaluston käyttö tehostuu.

Viranomaisyhteistyön lisääntyminen on ollut havaittavissa myös Rajavartiolaitoksen näkökulmasta niin tehtäväkentässä kuin toimintamalleissakin. Rajavartiolaitoksen osalta voidaan todeta, että aikaisemmin käytössä olleesta hiukan humoristisesta ”salavartiolaitos” termistä voidaan hyvällä syyllä viimeistään nyt luopua. Viranomaisyhteistyön määrä on kas-

vanut merkittävästi viimeisten 10 vuoden kuluessa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Viranomaisyhteistyötä voidaan pitää nykyään jo päivittäisenä ja jatkuvana toimintamuotona lähes kaikessa toiminnassa ja joidenkin tehtävien osalta jopa eräänlaisena toiminnan edellytyksenä.

Kaikki tämä edellä mainittu ja muutkin viranomaisyhteistyön muodot edellyttävät kuitenkin erilaista suunnittelua ja asioiden valmistelua. Viranomaisyhteistyöstä puhuttaessa mielletään yhteistyöksi vain kenttätason yhteistyö ja keskusteluissa sivuutetaan yhteistyön valmisteluvaihe lähes kokonaan. Käytännössä suurta osaa tuosta kenttätason yhteistyöstä ei kuitenkaan tapahdu ilman erilaista yhteistyön valmistelua ja suunnittelua. Suunnittelu- ja valmisteluprosessin aikana luodaan tarvittavat perusteet ja toimintaedellytykset yhteistyölle. Tietyissä tehtävissä tähän yhteistyön suunnitteluun ja valmisteluun kuluu kuitenkin varsin runsaasti aikaa. Monitahoisessa viranomaiskentässä on runsaasti toimijoita, joiden kanssa joudutaan sopimaan monista käytännön asioista tai kehittämään jo käytössä olleita yhteistyön muotoja tai -tapoja.

Tutkimuksen aihepiiri ja varsinaisen aiheen valinta ovat tulleet esille tutkijan omista kokemuksista Rajavartiolaitoksen viranomaisyhteistyön eri muodoista, koordinoinnista ja siinä saavutetuista tuloksista. Vaikka viranomaisyhteistyöstä on tullut tietynlainen päivittäinen toimintatapa tai -malli ja edellytys monessakin mielessä, niin samanaikaisesti kuitenkin tulisi tarkastella viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessissa saavutettavia tuloksia verrattuna niitä tähän työhön asetettaviin panoksiin. Asiaa voi lähestyä myös siitä näkökulmasta, että miten suunnittelu- ja valmisteluprosessi tulisi hoitaa ja mitä asioita siinä tulisi huomioida, jotta se olisi panos-tuotos näkökulmasta tarkasteltuna mahdollisimman tehokas. Viranomaisyhteistyössä on toisinaan havaittavissa myös koordinoinnin puutetta yhteistoiminnan suunnittelussa ja yhteistyön tavoitteiden määrittelyssä.

Tämä tutkimus on vain ”pintaraapaisu” yhteistyön suunnitteluprosessista ja samalla yksi näkökulma lähestyä edellä kuvattua suunnittelu- ja valmisteluprosessia. Toivottavasti se herättää kuitenkin ajatuksia ja antaa näkemyksiä yhteisten toimintatapojen kehittämiseen entistä tehokkaammiksi.

## 1.2. Tutkimustilanne

Rajavartiolaitoksen viranomaisyhteistoimintaa valottavia tutkimuksia on tehty useampia eri näkökulmista tarkasteltuna. Rajavartiolaitoksen viranomaisyhteistoimintaa käsittelevät tutkimustyöt ovat painottuneet kuitenkin kansainväliseen yhteistoimintaan, ja merellisestä näkökulmasta pääpaino on ollut meripelastukseen liittyvissä töissä. Meripelastustoimea käsitteleviä eritasoisia tutkimustöitä on laadittu 2000 – luvulla yli 10 kappaletta. Lähimmin tätä tutkimusaihetta on tarkastellut komentajakapteeni Isto Mattila vuonna 1995 yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössään, Viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen merialueella Rajavartiolaitoksen näkökulmasta tarkasteltuna. Työ on ollut perustavaa laatua oleva tutkimus viranomaistoiminnan koordinoinnista ja järjestelyistä merellisissä tehtävissä. Tutkimusaihetta on työssä käsitelty Rajavartiolaitoksen näkökulmasta.

Viranomaisyhteistyöstä on laadittu useita eritasoisia tutkimustöitä myös puolustusvoimien osalta. Näiden töiden pääpaino on ollut sodanajan yhteistoiminnassa. Normaaliohjelmien osalta kapteeniluutnantti Juha Kotilainen on tarkastellut vuonna 2006 esiupseerikurssin tutkimustyössään meripuolustusalueen viranomaisyhteistoimintaa verkkoteorian valossa. Tutkimustyössä on paneuduttu erilaisten yhteistoimintaa tukevien ja mahdollistavien suhteiden muodostumiseen ja olemassaoloon. Kapteeniluutnantti Anssi Munkin yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössä vuodelta 2009 on pyritty tarkastelemaan viranomaisyhteistyön muotoja tulevaisuuden tarpeiden valossa. Diplomityön aihe on: Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030. Työllä on pyritty kartoittamaan keskeisten turvallisuusviranomaisten ajatuksia viranomaisyhteistyön tulevaisuudesta. Tutkimuksen perusteella viranomaisyhteistyö on välttämätöntä myös tulevaisuudessa yhteiskunnallisten turvallisuuspalveluiden tuottamiseksi. Viranomaisyhteistyön käytäntöjen kehittäminen edellyttää kuitenkin vielä työtä, sillä viranomaisten keskuudessa vallitsee varauksellinen asenne uusien toimintamuotojen kohtaan.

Muiden viranomaisten, kuten poliisin, osalta löytyy myös useampia tutkimuksia viranomaisyhteistyöstä. Tältä osin näkökulmat ovat kuitenkin painottuneet enimmäkseen rikostutkimuksen ja -torjunnan kehittämiseen tai yhteistyöhön tällä sektorilla.

Aikaisempien tutkimusten pohjalta voidaan todeta, että viranomaisyhteistoiminnan suunnittelu- ja valmisteluprosessin vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen paneutuvaa tutkimusta ei ole aikai-

semmin tehty. Tältä osin tutkimustyön näkökulma on uusi ja tuo uuden lähestymistavan aihealueen tutkimiseen.

### **1.3. Tutkimustehtävä ja -ongelmat**

Tutkimuksen tavoitteena on viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin tehokkuuden ja tuotosten, eli kokonaisuutena vaikutusten arviointi. Erilaisina tuotoksina voidaan tässä yhteydessä pitää esimerkiksi sovittuja yhteistyön toimintamalleja, työnjakoa yhteisten ja päällekkäisten tehtävien osalta, valmius- ja varautumissuunnitelmia, toimintasuunnitelmia, kenttätason yhteistoiminnan organisointia sekä resurssien tehostunutta yhteiskäyttöä. Tavoitteeseen pääsemiseksi on oleellista jäsentää viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kokonaisuutta.

Toisena tavoitteena on selvittää, miten viranomaisyhteistyön käsite ymmärretään Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintakentässä ja minkälaiset tavoitteet viranomaisyhteistoiminnalle on asetettu. Samalla selvitetään miten asetetut tavoitteet on saavutettu ja kuinka viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessia koordinoidaan hallintoyksikötasalla.

Kolmas tavoite on kartoittaa mahdollisia kehitysesityksiä viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin tehostamiseksi ja kehittämiseksi. Kehitysesityksinä tulisi löytää ne asiat ja tekijät, joihin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota hallintoyksikötasalla, jotta viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessi saataisiin Rajavartiolaitoksen näkökulmasta organisoitua mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti.

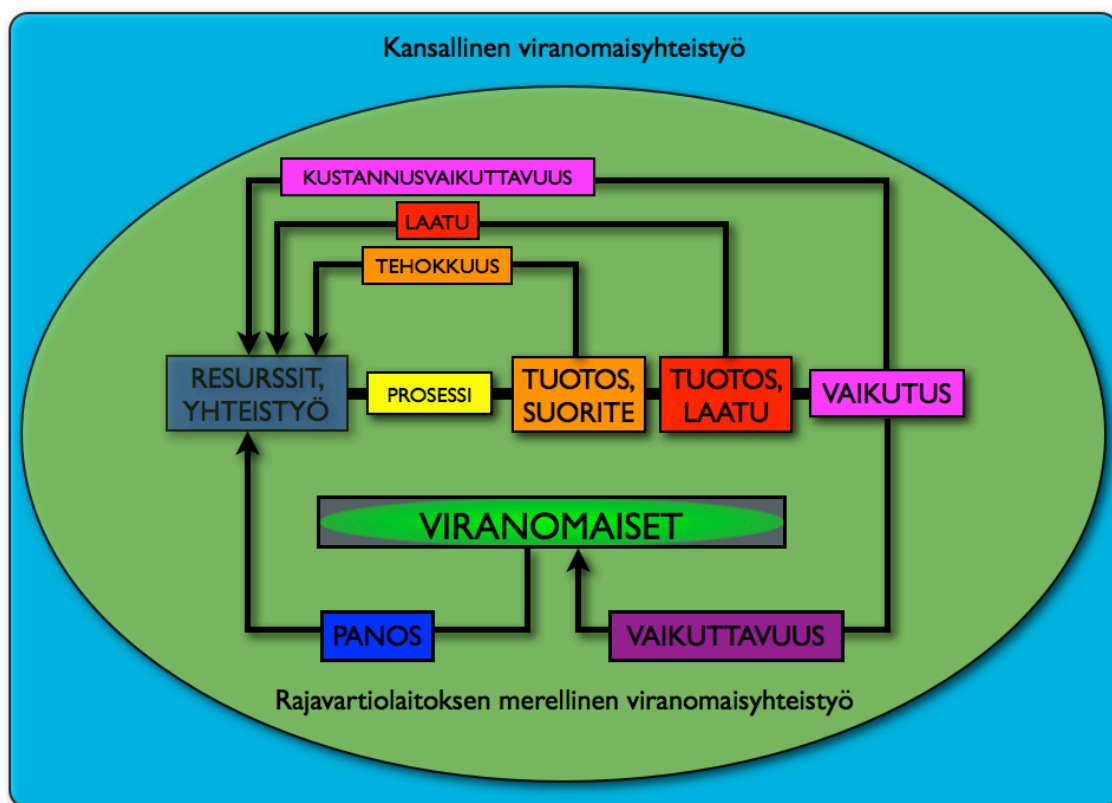
Tutkimustyön teoriana ja tausta-ajatuksena voidaan pitää hypoteesia siitä, että hallintoyksikötasalla viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessi ei ole riittävän koordinoitua ja siitä saatavat hyödyt eivät ole tehokkaassa suhteessa käytettyihin resursseihin nähden. Laajenevan viranomaisyhteistyökentän osalta pitäisi pystyä keskittymään nykyistä paremmin oleellisimpiin ja keskeisimpiin toimintoihin sekä varmistua, että näissä asioissa kyetään panostamaan yhteistoimintaan riittävät resurssit.

Päätutkimuskysymyksenä on:

- Kuinka suuri hyöty viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessista saavutetaan käytettyihin resursseihin verrattuna?

Apukysymyksinä ovat:

- Miten viranomaisyhteistoiminta ymmärretään?
- Mitkä ovat viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet?
- Saavutetaanko viranomaisyhteistyöllä sille asetetut tavoitteet?
- Ovatko viranomaisyhteistyön suunnitteluprosessi ja koordinointi toimivia?
- Kuinka viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessia tulisi kehittää?



Kuva: Tutkielman viitekehys (Martin & Kettner (1996), Paasio, Petteri (2003) mukaillen).

## 1.4. Käsitteet, näkökulma ja tutkimuksen rajaaminen

### 1.4.1. Käsitteet

Tutkimustyön kannalta keskeisimmät käsitteet ovat viranomaisyhteistyö ja vaikuttavuusanalyysi. Tässä yhteydessä näistä käsitteistä on vain lyhyet kuvaukset ja niiden varsinainen määrittely ja tulkinta tapahtuu omissa pääluvuissa.



Viranomaisyhteistyön käsite on laaja ja se käsittää monia eri muotoja. Viranomaisyhteistyö yleisenä käsitteenä ei useinkaan vastaa käytännön todellisuutta, koska se ymmärretään pääasiassa vain tiettyjen toimijoiden yhteistyönä, joka on sidonnainen toimintaympäristöönsä.<sup>1</sup> Viranomaisyhteistyössä on kaksi eri toimintatapaa sekä formaali että informaali yhteistyö. Edellinen perustuu säädös- ja määräyspohjaan, jota kautta sillä on virallinen asema organisaatioiden välisessä toiminnassa. Jälkimmäinen viranomaisyhteistyön muoto perustuu organisaatioiden tarpeisiin ja aitoon haluun saavuttaa jotakin etua yhteistyöllä. Tällä yhteistyön muodolla ei ole tukena varsinaista yhteistoimintaa koskevaa säädöspohjaa. Tästä yhteistyön mallista hyvänä esimerkkinä toimii METO-yhteistyö, joka pohjautuu nimenomaan viranomaisten oma-aloitteisuuteen.<sup>2</sup>

Viranomaisyhteistyö voidaan käsitteellisesti jakaa vielä toiminnan kahteen eri ulottuvuuteen.

- Viranomaisyhteistyön suunnittelu ja valmistelu
- Viranomaisyhteistyön käytännön (kenttätason) yhteistyö

Tutkimus kohdistuu viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessiin. Tämä viranomaisyhteistyön ulottuvuus voidaan jakaa turvallisuusviranomaisten näkökulmasta useisiin eri tyyppeihin. Näitä ovat mm. varautumis- ja turvallisuussuunnittelu, säännöllisesti kokoontuvat yhteistyöryhmät sekä tiettyyn tapahtumaan tai toimintaan liittyvät yksittäiset suunnittelu- tai valmistelutilaisuudet. Näille viimeksi mainituille tilaisuuksille voi tulla tarve hyvinkin nopeasti, jos yhteiskunnan turvallisuusympäristö muuttuu äkillisesti.

Vaikuttavuusanalyysi on keino arvioida erilaisten prosessien tai toiminnan vaikutusta yrityksen tai organisaation asettamiin panoksiin verrattuna. Vaikuttavuusanalyysi voidaan toteuttaa kohtuullisen helposti ja sen avulla voidaan tarkastella vaikuttavuuteen tai tehokkuuteen liittyviä ilmiöitä. Vaikuttavuusanalyysin suurimmaksi haasteeksi muodostuu yleensä oikeiden arviointi kohteiden valinta ja näihin kohteisiin räätälöityjen mittareiden toimivuus. Vaikuttavuusanalyysiä, panos – tuotos näkökulmasta, on käytetty eniten taloudellista tehok-

<sup>1</sup> Useita kirjoittajia: VIRANOMAISSYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT, Pelastusopiston julkaisu, D - sarja: Muut, 2007, s. 7.

<sup>2</sup> Munkki, Anssi: MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN NORMAALIOLOISSA - MITÄ SE ON?, artikkeli, Sotilaisaikakauslehti 5/2009, Upseeriliitto ry, AO-Paino, Mikkeli 2009b, s. 53. Kotilaisen (2006), s. 13,16, määritelmä yhteistoiminnan muodoista on yhtenevä. Formaalin (muodollinen) yhteistyö on organisaatioiden välistä yhteistyötä, joka perustuu organisaatiolle määrättyihin tehtäviin. Informaalin (ei muodollinen) yhteistyö on organisaatioiden välistä yhteistyötä, joka perustuu organisaatioiden omaan haluun suorittaa yhteistyötä. Informaalin yhteistoiminta perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoiisiin sopimuksiin tai sovituihin järjestelyihin. Vapaaehtoisuuden taustalla on yleensä vaikuttimena se, että yhteistyö hyödyttää toimijoita tai organisaatioita. Yhteistoiminnasta saatava hyöty voi olla joko suoranaista tai välillistä.

kuutta arvioitaessa. Oikein määritellyillä arviointikohteilla menetelmää on mahdollista käyttää myös ei rahassa mitattavien asioiden, kuten työpanos – tuotokset, arvioinnissa. Vaikuttavuusanalyysin tilalla käytetään kirjallisuudessa ja muissa julkaisuissa usein termiä vaikuttavuuden arviointi. Näiden termien voidaan katsoa olevan usein toistensa synonyymejä, mutta joissakin tilanteissa niillä on kuitenkin pieniä vivahde-eroja analyysin tai arvioinnin laajuudesta ja laadusta johtuen.

#### 1.4.2. Näkökulma ja tutkimuksen rajaaminen

Tutkimustyön luonteesta johtuen työn aihepiiri on rajattu käsittelemään vain kansallisen viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessia. Kansainvälisen viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessi poikkeaa luonteeltaan liiaksi kansallisen viranomaisyhteistyön suunnittelusta ja valmistelusta, jotta niitä voitaisiin tarkastella samassa tutkimuksessa. Keskeisimmät eroavaisuudet ovat vaatimus perusteellisemmasta ennakkovalmistelusta sekä edellytys ajankäytöllisesti pidempään sitoutumiseen kokousten ja tapaamisten osalta matkustamisesta johtuen. Kansainvälinen yhteistyö eroaa myös siinä, että suunnittelu- ja valmistelutyön intensiteetti ei ole niin kiivas, kuin kansallisessa viranomaisyhteistyössä. Työn käytettävyydestä ja käsiteltävyydestä johtuen työ rajataan lisäksi normaaliolojen (rauhanajan) suunnitteluprosessin tarkasteluun.

Tutkimuksen tavoitteena on viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin arviointi, joten työ rajataan koskemaan yhteistoiminnan suunnitteluprosesseja ja säännöllisten yhteistoimintaryhmien toimintaa sekä tapauskohtaisten viranomaisyhteistyötarpeiden suunnittelua ja valmistelua. Työssä ei ole tarkoitus käsitellä varsinaisen kenttätason operatiivisen viranomaisyhteistyön toteutusta.

Tutkimus rajataan käsittelemään Rajavartiolaitoksen merellisen viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosesseja. Koska tutkimuksen näkökulma on viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessissa, tällä rajauksella, Rajavartiolaitos ja merelliset toiminnot, rajataan ensisijaisesti toteutettavan kyselytutkimuksen laajuutta. Vaikuttavuusanalyysiin liittyvä kysely kohdennetaan vain Rajavartiolaitoksen henkilöstöön ja siinä rajallisempaan kohderyhmään eli merivartiostojen nykyiseen tai aikaisempaan henkilöstöön. Rajaus ei vaikuta tutkimuksen muuhun toteutukseen. Tutkimuksen tulosten arvioinnin osalta rajaaminen vain merivartiostojen henkilöstöön antaa todennäköisesti yhtenäisemmän kuvan suunnittelu- ja

valmisteluprosessien tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Raja- ja merivartiostojen toimintakulttuureissa on jonkin verran eroavaisuuksia, joten rajauksella poistetaan erilaisten kulttuurisidonnaisten näkemysten vaikutukset tulosten muodostumisessa.

Rajavartiolaitoksen operatiiviset toiminnot jaetaan viiteen eri tulosalueeseen: rajavalvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, meri- ja muu pelastustoiminta ja sotilaallinen maanpuolustus. Työn tarkastelusta ei ole tarvetta rajata eri toimialojen suunnittelu- ja valmisteluprosesseja pois. Ainoan poikkeuksen tekee edellä mainittu sotilaallisen maanpuolustuksen sodanajan toimintojen suunnitteluprosessin rajaaminen tarkastelun ulkopuolelle.

### **1.5. Tutkimusmenetelmät**

Tutkimusta voi pitää tapaustutkimuksena, jonka kohderyhmänä ovat ne Rajavartiolaitoksen virkamiehet, jotka osallistuvat merellisen viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosesseihin säännöllisesti. Tutkimuksen varsinaisena tarkastelun kohteena on viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin toimivuus sekä tehokkuus. Tarkastelu on toteutettu vain Rajavartiolaitoksen näkökulmasta käsin, eikä tältä osin ole olemassa muiden viranomaisten näkemystä asiasta. Tavoitteena on ollut kuvailla tähän prosessiin liittyvien eri tekijöiden toimivuutta ja tuottaa lyhyt analyysi mahdollisista ongelma- ja kehittämiskohteista.

#### **1.5.1. Tiedonhankinta ja valintojen perustelu**

Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu tausta-analyysin osalta ensisijaisesti erilaisesta kirjallisuudesta ja muista julkaistuista lähteistä. Vaikuttavuusanalyysiin perehtymisen osalta keskeisiä lähteitä ovat toiminnan arviointia, laatujohtamista, laadun kehittämistä ja prosessijohtamista käsittelevä kirjallisuus. Viranomaisyhteistoiminnan osalta kirjallisuuden määrä on suppeampi ja suuri osa tausta-aineistosta koostuukin muista julkaisuista ja työryhmäraporteista. Valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö ja eräät tutkimuslaitokset ovat julkaisseet erilaisia viranomaisyhteistyötä koskevia selvityksiä ja raportteja useita kappaleita. Valta osa näistä julkaisuista on ladattavissa internetistä.

Tausta-analyysiä hyödyntäen laadittiin kyselylomake, jota käytettiin tutkimusaineiston keräämisessä. Tutkimukseen liittynyt kysely toteutettiin sähköpostikyselynä tammi-helmikuussa 2010. Pääosa vastauksista oli käytettävissä jo tammikuun aikana. Vastaajat vastasivat

kysymyksiin pääosin omalla työpaikallaan normaalien työtehtävien ohessa. Kyselylomake sisälsi sekä strukturoituja että avoimia kysymyksiä.

Tutkimuksen kohderyhmänä olivat vielä työelämässä olevat 2000 – luvulla merivartiostojen apulaiskomentajina, meritoimistojen päälliköinä ja johtokeskusten päälliköinä toimineet henkilöt. Kyselyä ei kuitenkaan suunnattu niille virkamiehille, jotka työskentelevät tällä hetkellä merivartiostojen komentajina tai vielä ylemmissä tehtävissä. Näitä henkilöitä oli yhteensä kolme kappaletta. Näillä kolmella vastauksella ei kuitenkaan voida katsoa olevan suurta tilastollista merkitystä muiden vastausten joukossa.

Koska tutkimuksen kohteena olevasta aiheesta ei ollut valmista tilastollista materiaalia, eikä valmiita mittareita, niin kyselyn tavoitteena oli kerätä mielipiteitä, näkemyksiä ja omakohtaisia kokemuksia viranomaisyhteistyöstä ja erityisesti sen suunnittelu- ja valmisteluprosessista. Edellä esitettyyn tutkimuksen kohderyhmään kuuluu 15 Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevaa virkamiestä. Osa tässä kohderyhmässä olevista virkamiehistä on työskennellyt näissä tehtävissä suhteellisen lyhyen ajanjakson. Näissä tehtävissä toimivat henkilöt ovat kuitenkin keskeisimmät toimijat viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin osalta, joten varsin hyvän näkemyksen yhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessiin saa kohtuullisen lyhyessä ajassakin. Näin ollen tehtävässä oloajalle ei asetettu rajoitetta, vaan kysely suunnattiin kaikille kohderyhmäehdon täyttäneille virkamiehille. Koska kohdejoukon koko oli kohtuullisen suppea, niin tutkimuksen kannalta ei nähty tarkoituksenmukaiseksi eikä tarpeelliseksi valita erillistä otantaa näin pienestä kohderyhmästä.

#### 1.5.2. Aineiston kuvaaminen ja analyysin tekniikat

Kyselylomakkeen laadinnan yhteydessä lomaketta testattiin vertaisryhmän keskuudessa tehdyillä koekyselyillä. Lomake toimi näissä testitilanteissa hyvin. Vastausten analysoinnin yhteydessä tuli kuitenkin esille muutamien kysymysten todennäköinen väärinymmärrys vastaajien keskuudessa. Selittävänä tekijänä tältä osin lienee se, että testitilanteessa vastaajat saivat lyhyen henkilökohtaisen perehdytyksen aiheeseen ja kyselyn varsinaisella kohderyhmällä ei tätä perehdytystä ollut, vaan he joutuivat vastaamaan vain kyselylomakkeen tietojen pohjalta. Robsonia (2001) lainaten voi todeta, että on helppo tehdä sarja kysymyksiä, mutta yllättävän vaikea saada aikaan sarja hyvin suunniteltuja kysymyksiä, jotka ovat vielä ymmärrettäviä ja yksiselitteisiä.

Edellä mainittua kysymysten osittaista väärinymmärrystä tai pyydettyä laveampaa tulkintaa ei voi laittaa asiaan perehtymättömyyden tiliin, sillä vastaajia voidaan pitää tutkimuksen näkökulman kannalta parhaina asiantuntijoina. Vastaajilla on keskimäärin usean vuoden kokemus viranomaisyhteistyön suunnittelusta ja valmistelusta sekä laaja-alainen kokemus viranomaisyhteistyön tarpeellisuudesta ja toimivuudesta.

Vastausten perusteella vastaajat ovat suhtautuneet tutkimukseen hyvin, sillä vastauksissa ei ole havaittavissa välinpitämättömyyttä. Lisäksi varsin monet vastaajat ovat perustelleet näkemyksiään, jos kysymyksen yhteydessä on vain ollut tähän mahdollisuus. Pisimmät perustelut ovat osin jopa ylittäneet annetun vastaustilan. Vastausten perusteella vastaajien näkemyksiä voi pitää myös uskottavina ja samalla luotettavana pohjana varsinaisen analyysin tekemiselle. Osin näistä vastauksista voi tehdä myös sen johtopäätöksen, että tutkimuksen aihe on koettu mielekkääksi ja lähellä omaa tehtäväkenttää olevaksi.

Tutkimus on siirrettävissä myös toiseen ympäristöön tai toteutettavissa myöhemmin uudelleen. Kysymyslomake ei sisällä varsinaisia toimintaympäristöön sidottuja kysymyksiä, joten sen käyttö toisessa toimintaympäristössäkin on mahdollista sellaisenaan. Kyselylomake on laadittu eri lähteissä mainittuja vastaamisen ajallisen keston ihanneaikoja noudattaen. Kyselyyn pystyi vastaamaan noin 20 minuutissa.

Kvalitatiivisen aineiston osalta työssä on pyritty ennenkaikkea tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtämiseen tekstin analysoinnin avulla. Kyselylomakkeella kerättyä tutkimusaineistoa käsiteltiin sekä laadullisen että määrällisen tutkimusotteen menetelmillä. Kvantitatiivisen aineiston osalta analyysi toteutettiin käyttämällä yksinkertaisia tilastollisia muuttujia kuten keskiarvoa, hajontaa ja frekvenssiä (vastausten jakaumaa). Robsonin (2001) mukaan kvantitatiivisen aineiston analyysiä pidetään usein vaikeana aiheena, mutta nämä kuvailevat tilastomenetelmät riittävät usein tuottamaan tarvittavan analyysin. Tämän lisäksi näiden tunnuslukujen käyttö on kohtuullisen yksinkertaista.

Avoimien kysymysten osalta vastaukset luetteloidiin kysymyksittäin yhteiseksi koonnokseksi ja tässä yhteydessä ne jaettiin omiin kategorioihin sisällön perusteella. Tästä luettelosta määritettiin tämän jälkeen yleisimmin esiintyneet vastaustyytit. Tämän tilastollisen analyysin jälkeen on pyritty vastausten perusteella tapahtuneeseen kysymyskohtaiseen päätelmien te-

koon. Analyysissä on ollut tavoitteena selittämiseen pyrkivä lähestymistapa. Tutkimusraportin yhdistelmä luvussa pyritään vielä tiivistämään olennaisimmat tutkimuksessa esille tulleet asiat tiiviiksi kokonaisuudeksi.

## 2. VAIKUTTAVUUSANALYYSI

### 2.1. Yleisesti vaikuttavuuden arvioinnista

Koska resursseja on vain rajallinen määrä, organisaatioiden on voitava olla varmoja siitä, että ne keskittyvät niihin 20%:in asioista ja mahdollisuuksista, jotka tuottavat 80% tuotoista ja hyödyistä.<sup>3</sup> Prosessien ja toimintojen kehittäminen onkin jatkuvaa ponnistelua. Useimmiten prosessien parantaminen tapahtuu pienin askelin. Uusia tekniikoita ja työvälineitä otetaan käyttöön, menettelyjä virtaviivaistetaan ja rationalisoidaan sekä työohjeita ja proseduureja uusitaan.<sup>4</sup>

Prosessin merkitys on selkeä. Se on panoksia hyödyntävää ammatillista toimintaa, jonka tuloksena syntyvät suoritteet ja vaikuttavuus<sup>5</sup>. Prosessi on siis sarja toisiinsa liittyviä toimintoja tai toimintaa, jolla on panos ja tuotos. Johdon tulisikin määrittää prosesseilta vaadittavat tuotokset ja tunnistaa tarvittavat panokset ja toimenpiteet, jotka tarvitaan niiden saavuttamiseksi vaikuttavasti ja tehokkaasti.<sup>6</sup> Suorituskyvyn jatkuvaan parantamiseen pyritäessä tulisi keskittyä prosessien vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen sekä niihin menetelmiin, joilla saavutetaan hyväksyttävät tulokset. Lisääntynyt hyöty ja parantunut resurssien käyttö ovat esimerkkejä mitattavista tuloksista, joita saavutetaan prosessien paremmalla vaikuttavuudella ja tehokkuudella.<sup>7</sup>

Prosessien ja toiminnan analysoinnin ja arvioinnin ohella Benchmarking eli esikuvavertailu (sisäinen-, ulkoinen- tai toiminnallinen) on yksi keino tehostaa yrityksen toimintaa. Se voi avata yrityksen johdon silmät ja auttaa parempien ratkaisujen kehittämisessä. Tulos parantuu

<sup>3</sup> Marsh, John: LAATUTYÖKALUT A:STA Ö:HÖN. Oy Rastor Ab, Helsinki 1995, s. 3.

<sup>4</sup> Lecklin, Olli: LAATU YRITYKSEN MENESTYSTEKIJÄNÄ, Kauppakaari oyj, Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 1999, s. 163.

<sup>5</sup> Paasio, Petteri: VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN RAKENNE JA MAHDOLLISUUS SOSIAALIALALLA, Stakes, FinSoc työpapereita 3/2003, Helsinki, 2003, s. 40.

<sup>6</sup> Suomen standardisoimisliitto SFS: SFS-EN ISO 9004. Suomen standardisoimisliitto SFS ry, 2. painos, Helsinki 2001, s. 50.

<sup>7</sup> Sama, s. 52.

pitkällä tähtäyksellä silloin, kun organisaatiossa tapahtuu kulttuurimuutos. Hyöty jää kuitenkin lyhyt aikaiseksi, jollei benchmarking johda jatkuvaan oppimiseen.<sup>8</sup>

Kun toimintaa toteutetaan, kuten on suunniteltu, niin vaikutusten arvioinnin näkökulmasta on myös järkevää kysyä, millaisia vaikutuksia tai seurauksia toiminnalla on? Jos toiminnalla on hyödyllisiä vaikutuksia, niin voi olla tarkoituksenmukaista tarkastella myös toiminnasta syntyneiden hyötyjen suhdetta siitä aiheutuneisiin kustannuksiin. Tarpeiden, prosessien, vaikutusten ja tehokkuuden arvioinnilla, on looginen järjestys. Ilman tarpeen mittaamista suunnittelu ei voi olla rationaalista. Ilman tehokasta toteutusta ei voida odottaa hyviä tuloksia. Ja ilman vaikuttavuutta ei ole syytä olla huolissaan tehokkuudesta.<sup>9</sup>

Tuloksellisuus voidaan määritellä monella eri tapaa, mutta yleisesti sen voidaan katsoa kuvaavan sitä, miten tehokkaasti ja taloudellisesti tehtävä toteutetaan. Toiminta on tuloksellista, kun toiminnan tuotos ja sen vaikutukset ovat tarpeiden mukaisia ja ne on saatu aikaan mahdollisimman pienin kustannuksin.<sup>10</sup> Tuottavuus määritellään vastaavasti tuotoksen ja sen aikaansaamiseksi käytettyjen panosten suhteena<sup>11</sup>. Tuottavuutta koskevan tiedon hyödyntäminen edellyttää sitä, että on tietoa myös tuotoksen ja sen vaikutusten välisestä suhteesta. Jos tämä tieto puuttuu, se vaikeuttaa usein tuottavuuden kohentamiseen tähtääviä toimia.<sup>12</sup>

Toiminta sisältää tai sen ajatellaan tuottavan tarvittavan panoksen. Arvioinnin tehtävänä on sitten mitata tai muulla tavoin arvioida tuotos.<sup>13</sup> Panoksia ovat esimerkiksi työ, materiaalit,

---

<sup>8</sup> Lecklin (1999), s.189. Benchmarking käsitteeseen sisältyy toiminnan vertaaminen ja kehittäminen kohti parasta käytäntöä. Yhden määritelmän mukaan benchmarking on huippuosaamisesta oppimista.

<sup>9</sup> Robson, Colin: KÄYTÄNNÖN ARVIOINNIN PERUSTEET - OPAS EVALUAATION TEKIJÖILLE JA TILAAJILLE, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Tammer-Paino Oy, Tampere 2001, s.78.

<sup>10</sup> Mattila, Isto: VIRANOMAISTEN YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMINEN MERIALUEELLA RAJAVARTIOLAITOKSEN NÄKÖKULMASTA TARKASTELTUNA, Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Merisotalinja 18, Helsinki 1995, s. 37. Alkuperäislähteenä käytetty: Mecklin, Pentti: Tuloksellisuus julkisessa palvelu- ja liiketoiminnassa, perusteluja ja kritiikkiä (1989); Wallin, Jukka: Tulosjohtamista ja tulosbudjetointia tukeva laskentatoimi (1989).

<sup>11</sup> Lönnqvist, Antti – Kujansivu, Paula – Antikainen, Riikka: SUORITUSKYVYN MITTAAMINEN – TUNNUSLUVUT ASIAINTUNTIJAORGANISAATION JOHTAMISVÄLINEENÄ. Edita Publishing Oy, Oy Nord Print Ab, Helsinki 2006, s. 77. Seppälän (2006), s.22, mukaan tuottavuuden käsite määritellään toiminnan tuotoksen ja sen aikaansaamiseksi käytettyjen panosten suhteena. Tuotoksella tarkoitetaan lopputuotosta eli sitä, mitä on tuotettu. Tuotos on selkeästi erotettava toiminnan aktiviteetista sekä toiminnan vaikutuksista. On huomioitava, että suoritteiden ja vaikuttavuuden välinen suhde ei välttämättä ole yksi - yhteen. Toiminnan tuottavuus voi olla hyvä, mutta tehokkuus silti huono. Tilanne on tämä silloin, kun toiminnan vaikuttavuus on heikko. (Alkuperäislähteenä käytetty: Purola Tapani, Urponen Kyösti ja Sintonen Harri. Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 18/1987, Helsinki, 1987.) Vrt. lisäksi Kaupin (2004), s. 76, määritelmä viranomaisten toimintaan kohdistuvasta vaikuttavuusarvioinnista.

<sup>12</sup> Paasio (2003), s. 42.

<sup>13</sup> Robson (2001), s.75.

energia ja pääoma<sup>14</sup>. Panosten tulee olla oikeassa suhteessa toiminnan tarpeisiin ja tavoitteisiin (ongelmiin) nähden<sup>15</sup>. Tuotokset ovat se mitä toiminta tai prosessi tuottaa. Tuotokset voidaan jakaa kahteen ryhmään, välituotoksiin ja lopullisiin tuotoksiin. Välituotos on kokonaistoiminnan osatekijä, -suorite tai -toiminto. Näiden kahden tuotoksen eroa on usein vaikea tietää ennakolta, mutta lopullinen tuotos on kuitenkin välituotosten summa.<sup>16</sup> Tuotoksia ovat esimerkiksi erilaiset tuotteet, palvelut ja toiminnot<sup>17</sup>.

Tehokkuuskäsitteeseen yhdistetään yleensä käsitteet tuottavuus, vaikuttavuus, tuloksellisuus ja priorisointi. Tehokkuuden mittaaminen on kuitenkin usein vaikeaa, koska sopivia mittareita ei ole valmiina.<sup>18</sup> Tehokkuudella tarkoitetaan tuotosten määrää suhteessa panoksiin. Tällöin tuotoksella voidaan asiayhteydestä riippuen tarkoittaa varsinaisia tuotoksia, laatuksiteerit täyttäviä tuotoksia tai toiminnan vaikutuksia.<sup>19</sup>

Tarkasteltaessa tehokkuutta, voidaan se jakaa kahteen osaan sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen. Sisäinen tehokkuus määrittelee sen, kuinka hyvin toiminta on pystytty organisoimaan (onko toimittu oikein) ja ulkoinen tehokkuus sen, onko tehty oikeita asioita. Yrityksissä on sekä ulkoista että sisäistä tehokkuutta kuvaava indikaattori: kannattavuus. Julkisessa hallinnossa ei ole markkinaperäisesti tai muuten rahassa arvostettavia tuottoja ainakaan siinä määrin, että kannattavuuden laskeminen olisi mielekäästä. Kannattavuutta vastaamaan on tullut käsite vaikuttavuus.<sup>20</sup> Tehokkuudessa tuleekin erottaa se, kuvataanko tehokkuudella suoritteiden aikaansaamista eli kannattavuutta vai lopputuloksia eli vaikuttavuutta<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> Lönnqvist (ja muut 2006), s. 76. Robsonin (2001), s.203, määritelmän mukaan panoksia ovat aika, tila, toimintaympäristö, välineistö, henkilöstö ja muut resurssit, joita ilman mitään ei tapahdu. Paasion (2003), s. 38, näkemyksen mukaan huomio tulee kiinnittää niihin resursseihin, jotka ovat olennaisia organisaation ja toiminnan päämäärän kannalta ja jotka ovat organisaation käytössä.

<sup>15</sup> Paasio (2003), s. 39.

<sup>16</sup> Sama, s. 43.

<sup>17</sup> Lönnqvist (ja muut 2006), s. 76.

<sup>18</sup> Seppälä Taru, opinnäytetyö: TEHOKKUUS JULKISEN JA YKSITYISEN ORGANISAATION TOIMINNAN ARVIOINNINNA, Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, terveystaloustiede, 2006, johdanto.

<sup>19</sup> Paasio (2003), s. 42. Vrt. edellä esitetty Mattilan (1995) tuloksellisuuden määritelmä.

<sup>20</sup> Mattila (1995), s. 38. Alkuperäislähteenä käytetty: Pitkänen, Eero: Julkisten palvelulaitosten toiminta ja talous (1986). Pitkäsen mukaan julkishallinnossa aikaansaavat tuotokset ovat useimmiten aineettomia. Tällaiset tuotokset ovat vaikeasti mitattavissa ja määrällistettävissä. Mikäli tuloksellisuuden mitattavuus on huono ja kvantitatiivisen mittaamisen edellytykset ovat huonot - tulee käyttää kvalitatiivista arviointia, vaikka sen käyttöön liittyy subjektiivista harkintaa. Vrt. Seppälä (2006), s. 16.

<sup>21</sup> Seppälä (2006), s.15. Kaupin (2004), s. 76, näkemys tukee tätä käsitteiden sekoittumista. Arkikielessä jää usein havaitsematta ero käsitteiden tuottavuus (efficiency) ja vaikuttavuus (effectiveness) välillä. Tuottavuus on panosten ja tuotosten välinen suhde eli Tuottavuus = Tuotos / Panos. Vaikuttavuusarvioinnissa mennään kuitenkin pidemmälle kuin mitattaessa tuottavuutta. Vaikuttavuus kuvaa toiminnan vaikutuksia suhteessa asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin eli vaikuttavuus = toiminnan vaikutus / toiminnan tavoite.



Englannin kielessä tehokkuudesta käytetään merkityksestä riippuen kahta eri sanaa, *effectiveness* ja *efficiency*. Effectiveness tarkoittaa vaikuttavuutta tai tuloksellisuutta, ei niinkään laadun ja kustannusten tai arvon ja tuottavuuden välistä suhdetta. Efficiency-käsitteessä suhteutetaan resurssien käyttö siihen, mitä on saavutettu, joka vastaa tuottavuuden yleistä määritelmää. The Oxford Dictionary määrittää *efficiency* kykynä toteuttaa tai onnistua toteuttamaan toivottu tarkoitus.<sup>22</sup>

Toiminnan kannalta keskeisessä asemassa ovat tavoitteet (ongelmat). Tätä näkemystä hyödyntäen päästään kokonaisprosessin ytimeen, eli kaikki alkaa tavoitteiden asettelusta ja päättyy toiminnan vaikuttavuuteen. Suurin haaste on yleensä konkretisoida nämä toiminnan taustalla olevat tavoitteet.<sup>23</sup> Vaikutusten arvioinnin perusmääritelmän mukaan kaikissa toiminnoissa odotetaan jonkin muuttuvan toiminnan tuloksena, ja vaikuttavuuden arvioinnilla pyritään selvittämään, onko näin tapahtunut, ja saavutetaanko asetetut tavoitteet. Vaikuttavuutta analysoitaessa kohdataan todennäköisesti niin käytännöllisiä kuin teoreettisiakin ongelmia. Yksi käytännöllinen ongelma on, että monet arvionnit osoittavat epämääräisiä vaikutuksia.<sup>24</sup>

Vaikuttavuusanalyysi on tehokas tapa arvioida ja verrata erilaisten ilmiöiden vaikutusta yrityksen tai muun systeemin tulevaisuuden muotoutumiseen. Yksi keino toteuttaa vaikuttavuusanalyysi on listata keskeisinä pidetyt ilmiöt, tapahtumat, muuttujat ja mahdolliset muut ilmiöön vaikuttavat tekijät. Sen jälkeen niitä voidaan arvioida pisteyttämällä niiden merkitystä esimerkiksi ilmiön sekä sen vaikutusten nopeuden ja laajuuden suhteen. Vaikuttavuusanalyysi voidaan toteuttaa eri muodoissaan nopeasti ja sitä voidaan käyttää apumetodina tarkasteltaessa erilaisia vaikuttavuuteen tai tehokkuuteen liittyviä ilmiöitä.<sup>25</sup>

Kustannus – vaikuttavuusanalyysi vertailee kustannuksia ”rahan” määrässä mitattuna suhteessa vaikutuksiin, jotka voidaan ilmaista halutulla tavalla. Perinteinen taloustieteen määrittely hinnasta sopii rajoitetusti käytettäväksi julkisten toimintojen yhteydessä.<sup>26</sup> Monesti toiminnan tärkein kustannus on yksinkertaisesti osallisten siihen käyttämä aika. Kaikki eri toimijat käyttävät työaikaa. Asianmukainen kustannusten arviointi edellyttää, että mitataan, kuinka

<sup>22</sup> Seppälä (2006), s.22.

<sup>23</sup> Paasio (2003), s. 38.

<sup>24</sup> Robson (2001), ss.85-86.

<sup>25</sup> <http://www.netti.fi/~ttmanner/sanasto.html>

<sup>26</sup> Robson (2001), ss. 204 – 205.

paljon kukin toimija käyttää toimintaan aikaa. Sen jälkeen nämä saadut työntekijäkohtaiset aikamäärät voidaan kertoa kyseisen henkilön ajan arvolla (esimerkiksi suhteutettuna hänen palkkaansa), mikäli kustannukset halutaan muuttaa rahalliseksi arvoksi.<sup>27</sup>

Oikein määritellyillä arviointikohteilla vaikuttavuusanalyysiä on mahdollista käyttää myös pelkästään abstraktien asioiden, kuten työpanos – tulokset, arvioinnissa. Vaikka vaikuttavuusanalyysiä, erityisesti panos – tuotos näkökulmasta, on käytetty eniten taloudellista tehokkuutta arvioitaessa, soveltuu se myös muun toiminnan arviointiin, kun arviointi kohteet määritetään huolella.

## 2.2. Vaikuttavuuden arviointikohteiden määrittäminen

Organisaation vakiintuneiden käytäntöjen ja työprosessien läpivalaisu luotettavalla ja systemaattisella tavalla antaa työntekijälle välineitä ammatilliseen kehittymiseen. Hyvä arviointi kohdistuu työhön, sen sisältöön ja vaikutuksiin. Se ei syyllistä ketään.<sup>28</sup> Arvioinnilla voi olla sellaisia odottamattomia myönteisiä seurausvaikutuksia, joita ei ole edes tavoiteltu. Pelkästään tieto siitä, että jotain toimintaa arvioidaan, voi sellaisenaan johtaa toiminnan parantamiseen.<sup>29</sup> Suurin este laadun parantamiselle on usein pelko. Ympäristössä, jossa vallitsee pelko, ei juurikaan oteta riskejä, eikä keksitä uusia ratkaisuja.<sup>30</sup>

Arviointikysymyksiä laadittaessa on ratkaisevaa arvioinnin tarkoitus.<sup>31</sup> Arviointi kysymyksiä voivat olla: Saavutetaanko toiminnalla päämäärät tai tavoitteet? Mitkä ovat vaikutukset? Kuinka hyödyt ja kustannukset suhtautuvat toisiinsa? Kuinka toimintaa voidaan kehittää? Toiminnan osalta, jolla on selkeä tarkoitus, on keskeistä kyetä osoittamaan, onko siinä onnistuttu vai ei. Vaikutukset voivat olla myönteisiä tai sitten ne paljastavat suuren eron sen välillä, mitä toiminnalta odotettiin ja mitä saavutettiin. Keskittyminen toiminnan vaikutuksiin on jo laajempi kysymys kuin kysymys toiminnan päämääristä ja tavoitteista. Kysymykseen voidaan vastata joko absoluuttisessa mielessä tai suhteessa johonkin muuhun toimintaan. Toi-

---

<sup>27</sup> Robson (2001), s. 77, 206. Lönnqvist (ja muut 2006), s. 78, mukaan tuotosten arvottamista rahamäärässä ja näiden arvojen vertaamista käytettyjen panosten arvoon voidaan pitää asiantuntijatyön tuottavuuden mittaamisessa toiminnallisesti helppona ratkaisuna. Tällainen rahamääräinen mittaaminen voi tuottaa arvokasta tietoa toiminnasta. Mutta on syytä huomata, että se kertoo enemmän kannattavuudesta kuin tuottavuudesta.

<sup>28</sup> Sama, esipuhe.

<sup>29</sup> Sama, s.63.

<sup>30</sup> Marsh (1995), s. 6.

<sup>31</sup> Robson (2001), s.72.

minnan kehittäminen on lähes aina merkityksellinen asia sekä yleensä arviointien varsinainen tavoite.<sup>32</sup>

Vakiintuneen toiminnan arvioinnissa voidaan tarkastella vain sen toimintaprosessien ja vaikutusten yhdistelmää. Kuitenkin vakiintuneetkin toiminnot todennäköisesti hyötyvät mahdollisten muutosten tarkastelusta.<sup>33</sup> Prosessien tutkiminen todennäköisesti kertoo toteuttamiseen liittyvistä asioista ja tarjoaa viitteitä tavoista, joilla toimintaa voidaan parantaa. Koska toiminnan parantaminen lähes aina kuuluu arviointisuunnitelmiin, on tämä peruste sille, että pääasiassa vaikutuksiin orientoituneessa tutkimuksessa omistetaan edes hiukan aikaa ja huomiota myös prosesseihin.<sup>34</sup>

Organisaation suorituskyvylä tarkoitetaan jonkin organisaatioyksikön menestymistä ja tuloksentekokykyä valituista näkökulmista tarkasteltuna. Suorituskky on mitattavan kohteen kyky saavuttaa asetettuja tavoitteita. Suorituskvyn rinnalla tai sen synonyyminä käytetään usein termiä suoritus. Suoritus kuitenkin kuvaa enemmän jo tapahtunutta tulosta, kun taas suorituskky viittaa parhaaseen mahdolliseen suoritukseen.<sup>35</sup> Suorituskvyn mittaamisessa on alettu kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota aineettoman pääoman mittaamiseen. Tähän ovat vaikuttaneet yleinen kiinnostus aineettomia asioita kohtaan ja aineettoman pääoman osa-alueiden tärkeyden tunnistaminen.<sup>36</sup> Aineettomalla pääomalla tarkoitetaan niitä organisaation ei – fyysisiä asioita, jotka tuottavat hyötyä tulevaisuudessa. Yksittäisiä aineettomaan pääomaan sisältyviä tekijöitä ovat esimerkiksi henkilöstön osaaminen, yrityksen imago ja tuotantoprosessit.<sup>37</sup> Erilaisia toimintoja, joiden avulla aineetonta pääomaa kehitetään, voidaan usein mitata helpommin kuin aineettomien resurssien määrää. Aineetonta pääomaa on vaikea mitata, koska sitä ei voi fyysisesti havaita. Monia aineettomia menestystekijöitä on hyvin vaikea edes täsmällisesti määritellä.<sup>38</sup>

Asiantuntijatyön tuottavuusanalyysi on menetelmä, jolla voidaan mitata subjektiivisesti asiantuntijoiden tuottavuutta. Tarkasteltavat tuottavuustekijät voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan: panostekijöihin, työprosessiin liittyviin tekijöihin ja tuotostekijöihin. Asiantuntijatyön tuotta-

<sup>32</sup> Robson (2001), ss.75-77.

<sup>33</sup> Sama, s.80.

<sup>34</sup> Sama, s. 106.

<sup>35</sup> Lönnqvist (ja muut 2006), s. 19.

<sup>36</sup> Sama, s. 28.

<sup>37</sup> Sama, s. 23.

<sup>38</sup> Sama, s. 55.

vuusanalyysin avulla voidaan tarkastella tuottavuuteen vaikuttavien tekijöiden tilaa tiettyinä ajankohtana ja havaita, mitkä asiat organisaation infrastruktuurissa ja työntekijöiden omassa toiminnassa kaipaavat kehittämistä.<sup>39</sup> Asiantuntijaorganisaation tuottavuuden mittaamisen ongelma on pitkään koettu toimivien tuottavuusmittareiden puuttuminen, sillä perinteinen tuottavuusmittaus ei huomioi riittävästi asiantuntijaorganisaatioiden erikoispiirteitä. Tuottavuuden mittauksessa korostuvat työssä syntyvien tuotosten ja käytettävien panosten aineeton luonne sekä tuotosten syntyminen viiveellä. Asiantuntijatyössä tuottavuuden mittaamista vaikeuttaa lisäksi se, että yrityksessä voi olla hyvin monenlaisia tuotoksia, joita pitäisi pystyä laskemaan yhteen. Yhteismitallistamista vaikeuttaa se, että tuotosten laatu voi vaihdella. Tuottavuuden mittaamista vaikeuttaa lisäksi se, että asiantuntijatyössä erilaisilla aineettomilla tekijöillä on merkittävä vaikutus tuottavuuteen. Panospuolella asiantuntijoiden motivaatio, osaaminen, verkostosuhteet ja muut vastaavat tekijät vaikuttavat taas tuottavuuteen.<sup>40</sup>

Aineettomalle tekijälle pyritään löytämään mahdollisuuksien mukaan suora mittari, joka kuvaa sitä mahdollisimman kattavasti ja luotettavasti. Aina ei kuitenkaan pystytä kehittämään toimivaa ja samalla kustannustehokasta mittaria. Tällöin voidaan tunnistaa yksi tai useampi välillinen tekijä, jolle suunnitellaan mittari.<sup>41</sup> Suorilla mittareilla saadaan mitattavasta tekijästä kuitenkin kattavin kuva, koska ne on yleensä räätälöity tapauskohtaisesti. Mittareiden suunnittelu kuitenkin kuluttaa resursseja ja toisaalta mittareiden luotettavuus saattaa silti olla kyseenalainen.<sup>42</sup> Mittaristoa laadittaessa onkin tapauskohtaisesti harkittava mikä vaihtoehto on järkevin kyseessä olevassa tapauksessa.

Objektiiviset tuottavuusmittarit eivät yleensä kuvaa asiantuntijatyössä mitattavaa ilmiötä riittävän tarkasti ja huomioi kaikkia tuottavuuteen vaikuttavia osatekijöitä, kuten laatua. Vaihtoehtoinen lähestymistapa asiantuntijaorganisaation tuottavuuden mittaamiseen on tarkastella niitä välillisiä tekijöitä, joilla voi olla vaikutusta asiantuntijatyön tuottavuuteen. Välillisten tekijöiden käyttöä asiantuntijatyön tuottavuuden tarkastelussa voidaan perustella ainakin sillä, että välillisten tekijöiden vaikutus tuottavuuteen on asiantuntijatehtävissä usein huomattavasti suurempi kuin perinteisissä työtehtävissä.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Lönnqvist (ja muut 2006), s. 82.

<sup>40</sup> Sama, ss. 77-78.

<sup>41</sup> Sama, s. 73.

<sup>42</sup> Sama, s. 56.

<sup>43</sup> Sama, s. 79.

Subjektiiiviset mittarit soveltuvat objektiivisia mittareita paremmin abstraktien ja aineettomien asioiden mittaamiseen. Niillä voidaan usein tarkastella objektiivisia mittareita paremmin tuottavuuden taustatekijöitä (mielipiteitä ja tuntemuksia), jotka vaikuttavat eri sidosryhmien käyttäytymiseen ja sitä kautta organisaation suoritukseen. Välillisiä tuottavuustekijöitä koskeva informaatio voi olla asiantuntijatyön tuottavuuden kannalta jopa objektiivisten mittareiden tarjoamaa informaatiota merkittävämpää, sillä asiantuntijat toimivat usein sen mukaan, miltä heistä tuntuu. Subjektiiivisten mittareiden osalta voi olla kuitenkin vaikeaa määritellä, mitään mielipiteisiin perustuva mittari oikeaa asiaa. Mittarin tulokset riippuvat pitkälti siitä, miten niihin vastaavat ymmärtävät heille esitetyt kysymykset. Myös mittaustulosten luotettavuutta on usein kyseenalaistettu, sillä tulokset pohjautuvat arvion tai näkemyksen antajan sen hetkiseen mielipiteeseen. Lisäksi tulosten luotettavuuteen voi vaikuttaa tapa, jolla vastaaja on käsitellyt hänelle esitetyt kysymykset.<sup>44</sup>

Organisaation toiminnan kannalta tärkeimmät tavoitteet tulee tunnistaa ennen vaikuttavuuden mittaamista. Kun tavoitteet on tunnistettu, määritetään niiden avulla menestystekijät. Menestystekijöiden määrittäminen edellyttää usein kompromisseja, koska kaikkea ei voida mitata. Menestystekijät voivat olla joko taloudellisia ja fyysisiä menestystekijöitä tai aineettomia menestystekijöitä. Mittauksen lähtökohtana on, että jokaiseen valittuun mittaustulokseen sisältyy yksi tai useampi menestystekijä. Se, kuinka eri näkökulmia painotetaan eli kuinka monta menestystekijää kukin näkökulma sisältää, riippuu muun muassa näkökulmien valinnasta ja valituista menestystekijöistä. Periaatteena voidaan kuitenkin pitää, että eri näkökulmissa olisi suunnilleen saman verran menestystekijöitä.<sup>45</sup>

Usein sanotaan, että ”kourallinen” mittareita riittää. Mittareita on siis parempi olla vähän kuin liian paljon. Tarkoituksena on, että mittaristo sisältää tärkeimmät mittarit, ei kaikkia mahdollisia mittareita. Huolimatta siitä, kuinka monta mittaria mittaristoon valitaan, mittareiden tulee muodostaa hyvä, tasapainoinen kokonaisuus.<sup>46</sup> Hyvän mittarin tulee olla myös niin selkeä, ettei sen tulkinnasta synny kiistaa<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Lönnqvist (ja muut 2006), ss. 80-81.

<sup>45</sup> Sama, ss. 109-110.

<sup>46</sup> Sama, s. 113.

<sup>47</sup> Lecklin (1999), s. 167.

### 2.3. Vaikuttavuusanalyysi viranomaisyhteistyössä

Tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksen myötä vaikuttavuus ja sen arviointi ovat nousseet ansaitusti julkisen toiminnan keskipisteeksi. Julkisen toiminnan oikeutus syntyy vain tekemällä oikeita asioita tehokkaasti ja laadukkaasti.<sup>48</sup> Vaikuttavuuden arviointi on vaativaa työtä, joka edellyttää erilaisten indikaattorien, seurantamallien ja osoittimien rakentamista sekä tutkimustyötä<sup>49</sup>. Vaikuttavuuden määrittelemiseksi ja sitä kuvaavien indikaattoreiden tunnistamiseksi on viime vuosina tehty paljon työtä. Vaikuttavuus ja sen arviointi ovat kuitenkin edelleen yksi ohjauksen keskeisistä ja ajankohtaisista haasteista julkisissa virastoissa ja laitoksissa. Vaikuttavuus on käsitteenä kontekstisidonnainen ja se on sidoksissa toimijan omiin tavoitteisiin. Se, mitä vaikuttavuudella käsitetään, miten sitä arvioidaan ja mitataan, vaihtelee hallinnonalalta ja virastosta toiseen.<sup>50</sup>

Kuten edellä on todettu toimintaan kohdistuvan vaikuttavuusarvioinnin keskeisimpiä käsitteitä ovat tavoite, panos, tuotos, tulos ja vaikutus. Käsitteitä tuotos, tulos ja vaikutus käytetään arkikielessä usein ristiin. Tuotokset ovat toiminnan välittömiä aikaansaannoksia, määrällisesti mitattavia julkisen hallinnon suoritteita tai hyödykkeitä. Tuotos on välivaihe, joka johtaa toiminnan tavoitteena oleviin tuloksiin ja edelleen lopullisena tavoitteena oleviin vaikutuksiin. Vaikuttavuus on ymmärrettävä enemmän toiminnalliseen kuin taloudelliseen ohjaukseen kuuluvaksi termiksi.<sup>51</sup>

Toiminnallinen tuloksellisuus koostuu tavoitteista, joihin viraston omalla toiminnalla ja sen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Toiminnallisen tuloksellisuuden osalta on aina asetettava tavoitteet tehokkuudelle, joka voidaan muotoilla taloudellisuus-, tuottavuus- ja

<sup>48</sup> Hyytinen, Kati, Mustonen, Esko: MONTA TIETÄ VAIKUTTAVUUTEEN. - KÄYTÄNTÖJÄ, KOKEMUKSIA JA HAASTEITA ERI HALLINNONALOILLA. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2009, Valtiovarainministeriö, Helsinki 2009, s. 159.

<sup>49</sup> Sama, s. 38.

<sup>50</sup> Sama, s. 9.

<sup>51</sup> Kauppi, Hannu: KUKA TARVITSEE ARVIOINTIA, MIHIN? - ARVIOINNIN RISTIRIITAISET PYRKIMYKSET, Arvioinnin teemanumero 2004, Hallinnon tutkimuksen seura, Tampere, 2004, s. 76, [www.finnishevaluationociety.net/tiedoston\\_katsominen.php?dok\\_id=129](http://www.finnishevaluationociety.net/tiedoston_katsominen.php?dok_id=129), 27.3.2010. Kaupin mukaan, s. 77, termi effectiveness on määritelty termien outcome ja output välisellä suhteella ja termi ”value for money” määritellään vaikutusten (outcome) ja panosten (input) välisellä suhteella. Näillä kaavoilla on näin ollen selvä yhteys talouteen. Panokset tai tuotokset sitovat vaikuttavuutta kuvaavan suhdeluvun talousarvion tunnuslukuihin. On tärkeää ymmärtää, että vaikuttavuuden arviointi tarkoittaa eri asiaa kuin tuottavuuden mittaaminen. Toiminnan tuottavuus voi olla korkealla tasolla mutta vaikuttavuus voi silti olla heikko.

kannattavuustavoitteiksi sekä laadulle, johon sisältyvät tuotosten määrä, toiminnan palvelukyky ja tuotosten määritelty laatutaso.<sup>52</sup>

Laadun osalta suomalaisessa kielenkäytössä menevät usein sekaisin kaksi eri asiaa, laatutaso ja laadun hallinta. Laadun hallinta tarkoittaa aina kustannusten säästöä, eli virheiden vähentämistä. Laadun hallinnassa on kysymys sovitun laatutason täyttävän toiminnan aikaansaamisesta.<sup>53</sup> Laadun perusasioita ja totuuksia onkin laadun määritelmien ymmärtäminen oikein, sillä laatu itsessään ei ole ongelma ja asiat voidaan tehdä kerralla oikein<sup>54</sup>.

Laatujohtamisen tavoitteena on siirtää huomio jälkikäteisistä arvioinneista prosessien tunnistamiseen ja analysointiin. Ongelmat halutaan tunnistaa ja poistaa jo prosesseja arvioimalla. Prosessien tiedostamisella haetaan mahdollisuuksia niiden sujuvuuden lisäämiseen sekä turhien vaiheiden ja kustannusten karsimiseen.<sup>55</sup> Laatujohtamisen tapaan korostaa panoksia tulosten ja vaikuttavuuden kustannuksella kytkeytyy kuitenkin ongelma. Julkisissa palveluissa on välttämätöntä kohdistaa huomiota myös vaikuttavuuteen, sillä laatu itsessään ei välttämättä kuvasta lopullista vaikutusta.<sup>56</sup>

Laatu onkin nähtävä julkisella puolella laajemmin kuin yksityisellä sektorilla. Se on enemmän kuin palvelujen nopeuttaminen tai prosessuaalisen sujuvuuden lisääminen.<sup>57</sup> Kokonaisvaltaisen lähestymistapa on perusta laadun systemaattiselle parantamiselle<sup>58</sup>. Hyvä laatu tulee prosessin kyvykkyyden parantamisesta. Huomio pitää suunnata ennalta vaikuttaviin toimenpiteisiin, kuten suunnittelutyön parantamiseen, koulutukseen tai prosessuaalisiin parannuksiin.<sup>59</sup> Laatuajattelun mukaan tuottavuus paranee, kun prosessi tuottaa korkealuokkaisia tuotoksia. Tuottavuuden mittarina tulisikin olla tietyt laatuvaatimukset täyttävien tuotosten määrä.<sup>60</sup>

---

<sup>52</sup> Hyytinen (ja muut 2009), ss. 17-18. Kauppi (2004), s. 76, on määritellyt asian yhtenevästi. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden käsitteet on pidettävä erillään. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen kuuluvat taloudellisuus, tuottavuus, kannattavuus ja laadunhallinta.

<sup>53</sup> Paasio (2003), s. 47.

<sup>54</sup> Ojala, Juhani: TOIMINNAN LAADUN PARANTAMINEN ORGANISAATION ITSEARVIOINNILLA – TUTKIMUS SUOMEN PUOLUSTUSVOIMIEN TULOSYSIKÖISSÄ, Maasotakoulu, Johtamisen julkaisusarja Tutkimuksia I/2007, Edita Prima Oy, Helsinki 2007, s. 215.

<sup>55</sup> Lumijärvi, Ismo, Jylhäsaari, Jussi: LAATUJOHTAMINEN JA JULKINEN SEKTORI. Yliopistokustannus Oy, Tampere-Paino Oy, Tampere 2000, s. 74.

<sup>56</sup> Sama, s. 200.

<sup>57</sup> Sama, s. 235.

<sup>58</sup> Ojala (2007), s. 50.

<sup>59</sup> Lumijärvi (ja muut 2000), s. 66. Alkuperäislähteenä on käytetty Johnson & Kleiner (1993).

<sup>60</sup> Paasio (2003), s. 47.

Käsitys siitä, että Suomi on viranomaisyhteistyön mallimaa, hyväksytään meillä yleisesti. Miksi olemme näin hyviä tai kuinka hyviä olemme suhteessa johonkin toiseen malliin? Nämä kysymykset edellyttävät edellä todettua toiminnan mitattavuutta ja viranomaisyhteistyön laadun kriteeristön luomista. Vasta mitattavien kriteerien avulla voidaan tehdä johtopäätöksiä viranomaisyhteistyön toimivuudesta suhteessa johonkin, esimerkiksi aikaisempaan toimintaan tai rinnakkaiseen toimintatapaan.<sup>61</sup>

Tärkeä osa yhteistyössä onkin siihen liittyvän arviointijärjestelmän ja mittariston luominen. Missä määrin kumppanuudet tuottavat lisäarvoa? Mitkä ovat niiden tuotot suhteessa panostuksiin? Samalla kun kehitetään yhteistyön käytäntöjä, tulee luoda mittarit, joiden avulla toiminnan kehitystä on mahdollista seurata.<sup>62</sup> Viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmistelu voidaan rinnastaa asiantuntijatyöhön. Näin vaikuttavuuden mittaamiseen pätevät samat tekijät kuin muunkin asiantuntijatyön mittaamisessa. Mittareita ei ole yleensä valmiina, vaan ne on lähes poikkeuksetta räätälöitävä tapauskohtaisesti. Mittaamisen kannalta keskeiseksi tekijäksi muodostuu mittareiden luominen niin, että ne mittaavat oikeaa asiaa ja kaikki ymmärtävät ne samalla tavalla.

Viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen on voimakkaasti sidoksissa tehtävien suorittamisen tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Vaikuttavuus on keskeinen tuloksellisuuden mittari, mutta ongelmana on sen mittaamisen vaikeus.<sup>63</sup> Kuitenkin vaikuttavuus tai sen puute määrittää viimekädessä toiminnan arvon<sup>64</sup>. Tulosten ja vaikuttavuuden ohella pitää arvioida myös itse yhteistyötä, yhteistyön rakenteita ja organisointia. Onko yhteistyö organisoitu mahdollisimman tehokkaalla tavalla, varmistaako se jatkuvuuden ja tuloksellisen toiminnan. Säännöllisellä ja avoimella arvioinnilla voidaan poistaa ennakoivasti yhteistyön esteitä ja varmistaa tuloksellinen toiminta.<sup>65</sup> Tulokset ovat tärkeä motivaatiotekijä, sellaiseen yhteistyöhön osallistutaan jolla saavutetaan tuloksia<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> VIRANOMAISYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), ss. 10-11.

<sup>62</sup> Ståhle Pirjo, Laento Kari: STRATEGINEN KUMPPANUUS - AVAIN UUDISTUMISKYKYYN JA YLIVOIMAAN. Werner Söderström Osakeyhtiö, WS Bookwell Oy, Porvoo 2000, ss. 109-110. Kotilainen (2006), ss. 28-29, 34, on todennut, että yhteistoiminnan hyötyjen tai vaikuttavuuden mittaaminen edellyttää seurantajärjestelmää, jolla kyetään arvioimaan yhteistyön panos / tuotos - suhdetta.

<sup>63</sup> Mattila (1995), s. 63.

<sup>64</sup> Paasio (2003), s. 23.

<sup>65</sup> Pawli, Johan, Suominen, Petteri: POIKKIHALLINNOLLISEN TURVALLISUUSTYÖN ARVIOINTI JA MITTAAMINEN. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2009, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2009, s. 18.

<sup>66</sup> Turvallisuussuunnittelua edelleen kehittävä työryhmä: PAIKALLISEN TURVALLISUUSTYÖN KEHITTÄMINEN. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2006, s. 17.



Vaikuttavuusanalyysiä voidaan käyttää viranomaisyhteistyön arviointiin. Viranomaisyhteistyön osalta ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista mitata toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, vaan tarkastella yhteistyöprosessia ja sen vaikuttavuutta asetettujen panosten valossa. Viranomaisyhteistyön osalta vaikuttavuuden ilmiöinä voidaan käyttää mm. *tehokkuutta* (kuinka nopeasti, kuinka pienin resurssin), *saavutettavia lopputuloksia* (toimivat yhteistyösuunnitelmat, kustannussäästö), *tehostunutta operatiivista yhteistyötä* (kenttätason yhteistyömenetelmät, työnjako, toimintamallit) ja *organisointia* (tarpeen mukaan, säännöllisin väliajoin).

Vaikuttavuuden syntyminen ja mittaamisen kohteet voidaan tiivistää seuraavasti. Kaiken toiminnan edellytyksenä on hyvin ja riittävän yksiselitteisesti määritetyt tavoitteet. Tämän jälkeen voidaan kohdentaa tarpeelliset resurssit toimintaan tai prosessiin, jolla tuotetaan mahdollisimman tehokkaasti riittävät laatukriteerit täyttävät lopulliset tulokset. Tulosten avulla saadaan aikaan vaikutuksia, jotka tuottavat optimitilanteessa toiminnan tavoitteisiin määritetyn vaikuttavuuden. Mikäli arvioinnilla havaitaan ongelmia jossakin toiminnan vaiheessa, nämä kohdat tulisi pystyä korjaamaan tarvittavilla kehittämistoimenpiteillä.

### 3. VIRANOMAISYHTEISTYÖ

Nykyaikaisen turvallisuuskäsityksen jatkuva kompleksinen kehitys ohjaa kehittämään ja muuttamaan viranomaisten ja muiden organisaatioiden toimintamalleja yhteiskunnallisen turvallisuuden tuottamiseksi. Valtioilla ja organisaatioilla on lisäksi jatkuva pyrkimys arvioida tulevaisuutta ja siihen liittyviä uhkia varautuakseen niihin onnistuneesti ja kustannustehokkaasti.<sup>67</sup> Valtionvarojen käytössä onkin oleellista, että hallinnon eri alojen varautumisessa ei rakenneta päällekkäisiä järjestelyjä ja toisaalta ei jätetä kriittisiä alueita hoitamatta. Varautumiseen liittyvässä valmiussuunnitteluvaiheessa alkaneella hallinnonalojen yhteistoiminnalla on saavutettavissa muitakin etuja. Työssä mukana olevat oppivat tuntemaan muiden hallinnonalojen erityispiirteet ja –tarpeet sekä eri tahoilta tarvittaessa käyttöön saatavat voimavarat. Lisäksi eri hallinnonalojen viranomaiset oppivat tuntemaan toisensa ja työskentelemään yhteisten päämäärien edellyttämällä tavalla.<sup>68</sup> Yhteistyötahon henkilökoh-

<sup>67</sup> Munkki, Anssi: MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN 2030. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Merisotalinja, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2009a, s. 6.

<sup>68</sup> Hyvärinen, Pertti: KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN YHTEENSOVITTAMINEN, artikkeli, Kylkirauta I/2006, Uusimaa Oy, Porvoo 2006, ss. 43-44. <http://www.kadettikunta.fi>.

taista tuntemista ei voi vähätellä, sillä tämän koetaan monesti olevan hyvin keskeinen tekijä asioiden eteenpäin viemisessä<sup>69</sup>.

Viranomaisyhteistyön merkitys on kasvanut 2000-luvulla. Niin Suomessa kuin maailmallakin joudutaan kohtaamaan yhä laaja-alaisempia ja yllättävämpiä uhkia, jolloin nopea valmius toimintaan korostuu.<sup>70</sup> Viranomaisten välinen yhteistyö onkin väistämätön välttämättömyys tulevaisuudessa yhteiskunnallisen turvallisuuden tuottamiseksi<sup>71</sup>.

Suomalainen viranomaisyhteistyö on saavuttanut hyvän maineen kansainvälisestikin tarkasteltuna. Ulkomaiset viranomaiset tutustuvat järjestelmiimme lähes viikoittain ja olemme mukana useissa yhteistoimintaan liittyvissä kansainvälisissä projekteissa. Hyvä viranomaisyhteistyö ei ole vain myytti, vaan siitä on todisteena hyviä käytännön esimerkkejä.<sup>72</sup> Suomalaisilla viranomaisilla on niin pienet resurssit, että yhteistyö on välttämätöntä monissa eri tilanteissa<sup>73</sup>. Käytännössä virkamiehet kasvavat alusta alkaen ajatukseen, ettei kukaan pärjää yksin, eikä kenelläkään ole ylivoimaisia resursseja. Resursseiltaan pienen maan etu on myös se, että virkamiehet oppivat tuntemaan tärkeät sidosryhmät.<sup>74</sup> Yhtenä hyvänä esimerkkinä voidaan mainita viranomaisyhteistyöhön perustuva Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen - strategia (YETTS). Strategian toiminta-ajatus on edullinen, koska viranomaiset eivät joudu hankkimaan päällekkäisiä resursseja.<sup>75</sup>

Viranomaisyhteistyötä pidetään kuitenkin vielä monesti outona tai vaikeasti mielletävänä asiana. Asiaa voi kuitenkin lähestyä niinkin yksinkertaisesta näkökulmasta, että jakaa tämän sanahirviön viranomaisyhteistyö vain kolmeen osaan. Näin tehtynä nämä kaikki kolme muodostuvaa sanaa, viranomaiset, yhdessä ja työ, ovatkin jo tuttuja sanoja kaikille. Itseasiassa monesti kyseessä onkin vain se, että viranomaiset tekevät työtä yhdessä.

---

<sup>69</sup> Ks. s. 40 ja Kotilainen (2006), s.17.

<sup>70</sup> Kaskinen, Jussi: TURVALLISUUSRESERVIA RAKENTAMASSA, artikkeli, operaatiopäällikkö Markku Kolin haastattelu, RUOTU viranomaisavun erikoisnumero 2008, Puolustusvoimat, Edita Prima Oy, 2008, s. 5.

<sup>71</sup> Munkki (2009a), tiivistelmä.

<sup>72</sup> VIRANOMAISSYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), s. 4.

<sup>73</sup> Sama, s. 43.

<sup>74</sup> Ranta, Pontus: LEIPÄTYÖNÄ UHKIIN VALMISTAUTUMINEN, artikkeli, sisäministeriön valmiuskoordinaattori Olli Lampisen haastattelu, RUOTU viranomaisavun erikoisnumero 2008, Puolustusvoimat, Edita Prima Oy, 2008, s. 13.

<sup>75</sup> Ranta, Pontus: VIRANOMAISSYHTEISTYÖN MALLIMAA, artikkeli, turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean pääsihteeri Aapo Cederbergin haastattelu, RUOTU viranomaisavun erikoisnumero 2008, Puolustusvoimat, Edita Prima Oy, 2008, s. 10.

Viranomaisyhteistyönkin yhtenä kenties tunnistamattomana tavoitteena on tuottaa eräänlainen emergenssi, jossa yhteistyöllä tavoitellaan jotakin lisäarvoa. Yhteistyön avulla saavutettavan uuden toiminnan tason tulisi olla enemmän kuin pelkästään osiensa summa. Asia voidaan yleistää niin, että yhteistyöllä, jolla ei saavuteta jotakin lisäarvoa toiminnalle, ei ole todellista merkitystä tai arvoa.<sup>76</sup> Viranomaisyhteistyön osalta asia ei kuitenkaan ole aivan näin yksiselitteinen. Yhteistyön arvoa ei voida kaikissa tilanteissa täysin mitata, ja joissakin tapauksissa yhteistyön todellinen arvo konkretisoituu vasta myöhemmin ennalta määräämättömänä ajankohtana.

Viime aikoina viranomaisorganisaatioidenkin ympäristöt ovat muuttuneet moniulotteisiksi ja nopeasti muuttuviksi. Lisäksi aiemmin selvät erilliset toiminta-alueajat ovat katoamassa. Organisaatioiden välinen yhteistyö on muodostunut oleelliseksi menestyksellisen toiminnan ehdoksi niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Nykypäivänä yhteistyön toimintamalliksi valitaan usein kumppanuus, jolla tarkoitetaan yhdenvertaisia osapuolia, joilla on toisiaan täydentäviä kompetensseja ja resursseja. Kumppanuus ei siis ole yhden osapuolen ylivaltaa eikä hierarkian rakentamista.<sup>77</sup> Hyödyllisimmiksi ja käytettävyydeltään parhaimmiksi koetut järjestelyt ovat varsin syvälle organisaatioiden rakenteisiin juurtuneita yhteistoiminnan muotoja ja niistä saatavat hyödyt ovat molemminpuolisia.<sup>78</sup>

Yhteistoiminta voi olla organisoitua tai sattumanvaraista. Sattumanvaraisella yhteistyöllä ei kuitenkaan voida olettaa saavutettavan kestäviä tuloksia. Yhteistoimintaa tarvitaan erityisesti silloin, kun resurssit ovat itsenäisesti riittämättömät jonkin tehtävän suorittamiseen. Vain organisoitu, johdettu tai yhteisesti sovittu toiminta voi olla tuloksellista, kun toimitaan samoilla alueilla tai toiminta kohdistuu samoihin kohteisiin.<sup>79</sup> Suorituskykyjen organisointi toisen viranomaisen alaisuuteen ei kuitenkaan itsessään synnytä viranomaisten välistä verkostoitumista ja toiminnallisesti se on yhteistoimintasopimuksiin perustuva varsin mekanistinen järjestely. Harjoitustoiminnan kautta verkostoituminen syvenee ja organisaatioiden välinen yhteis-

---

<sup>76</sup> Hanén Tom: TURVALLISUUDEN ILMIÖT JA SATTUMAT VARAUTUMISEN NÄKÖKULMASTA. Luento Raja- ja merivartiokoululla 26.3.2010. Hyvärinen (2006) on todennut vastaavasti kokonaisuudenpuolustuksen osalta. Hänen mukaan yhteensovittamisen tarkoituksena on hakea synergiaetuja periaatteella:  $1+1=3$ . Tarkoituksena on rakentaa kokonaisjärjestelmä, jossa lopputulos on enemmän kuin yksittäisten osien summa. Tavoiteltuun lopputulokseen voitaisiin päästä päällekkäisen toiminnan välttämällä sekä vielä huolehtimattomien tehtävien tunnistamisella ja vastuuttamisella.

<sup>77</sup> VIRANOMAISYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), s. 12.

<sup>78</sup> Munkki (2009b), s. 57.

<sup>79</sup> Mattila (1995), s. 4. Alkuperäislähteenä käytetty: Ahlstedt, Jahnukainen, Vartola: Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa (1986).

toiminta saa taktisella tasolla dynaamisen toimintaympäristön muotoja, kuten synnyttää itsessään uusia toimintatapamalleja.<sup>80</sup>

Viranomaisyhteistyö sisältää sekä formaalisen että informaalisen yhteistyön. Edellinen perustuu säädös- ja määräyspohjaan sekä virallisen aseman saavuttaneeseen organisaatioiden väliseen yhteistyöhön. Jälkimmäinen viranomaisyhteistyön muoto perustuu organisaatioiden vapaaehtoisuuteen, tarpeisiin ja aitoon haluun saavuttaa jotakin etua tai lisäarvoa yhteistyöllä. Viranomaisyhteistyö voidaan jakaa vielä toiminnan kahteen eri ulottuvuuteen, jotka ovat viranomaisyhteistyön suunnittelu ja valmistelu sekä viranomaisyhteistyön käytännön (kenttätason) yhteistyö.

### **3.1. Kumppanuudet yritysmaailmassa ja julkishallinnossa**

Viranomaisyhteistyön tarkastelun pohjaksi ja vertailun kohteeksi voidaan ottaa yritysmaailman näkemys yhteistoiminnasta. Yritysmaailma on ymmärtänyt jo kauan aikaa sitten, että erilaiset yritykset tarvitsevat yhteistoimintaa kehittääkseen kukin omaa erikoisosaamistaan ja saavuttaakseen paremman kannattavuuden ja tehokkuuden yhteistoiminnan avulla. Yritysmaailmassa yhteistoimintaa ja kumppanuuksia pidetään erittäin tärkeinä. Tältä osin julkisen hallinnon viranomaisyhteistoiminta tulee vielä muutamia askelia perässä yksityisestä sektorista, sillä viranomaisyhteistoiminnan tärkeyttä ja merkitystä ei ainakaan vielä täysimääräisesti ymmärretä ja hyödynnetä.

Yritysmaailmassa kumppanuudet kuvataan yleisesti kolmena eri tasona, jotka ovat operatiivinen, taktinen ja strateginen kumppanuus. Tässä jaottelussa operatiivinen ja taktinen käsitteet on arvotettu sotilaallisista järjestelmistä poiketen toisin päin. Toisin sanoen taktinen kumppanuus nähdään yritysmaailmassa operatiivista yhteistyötä syvempänä yhteistyönmuotona yritysten välillä. Strategisessa kumppanuudessa molemmilla osapuolilla on tasavahvat roolit, jotka täydentävät toisiaan. Operatiivisessa ja taktisessa kumppanuudessa yritysten hyötysuhde voi olla epätasapainossa, mutta ei enää strategisessa kumppanuudessa.<sup>81</sup>

Kumppanuus ymmärretään tavaksi käyttää, hallita ja maksimoida tietopääomaa, eli lisätä sen arvoa. Yhteistyö ja kumppanuus muotoutuvat eri tavalla ja tuottavat lisäarvoa erilaisin edel-

---

<sup>80</sup> Munkki (2009b), ss. 56-57.

<sup>81</sup> Ståhle (ja muut 2000), s. 94.

lytyksin, riippuen siitä, mihin kulloinkin pyritään. Kumppanuuksissa tarvitaan tietopääomaa muodossa tai toisessa. Jos ei ole mitään annettavaa, on mahdotonta toimia kumppanina. Kumppanuuteen tarvitaan lisäksi aina luottamusta, sillä kumppanuus perustuu luottamukseen, eikä suhteen ylläpito ilman luottamusta voi onnistua.<sup>82 83</sup> Keskinäinen luottamus on erityisen tärkeää turvallisuusyhteistyössä, jossa epäluottamus on usein suurempi tiedonkuluneste kuin varsinaiset salassapitosäännökset. Tarvitaan erilaisten toimintakulttuurien ja käsitteiden ymmärtämistä. Toimivan yhteistyön kannalta on tärkeää, että kaikki osapuolet kokevat hyötyvänsä siitä.<sup>84</sup>

Toimivan yhteistyön kannalta on tärkeää, että yhteistyön pelisäännöt on avoimesti määritelty. Mikäli näistä asioista ei avoimesti keskustella ja sovita, saattavat ne muodostaa merkittävän käytännön esteen tulokselliselle yhteistyölle. Yhteistyön suurin merkitys on siinä, että hyvässä ja toimivassa yhteistyössä erilainen osaaminen kohtaa ja lopputuloksena syntyy tulos, jota mikään yksittäinen toimija ei olisi yksinään pystynyt saamaan aikaan. Yhteistyön tavoitteena on aina siis aineellisen tai aineettoman lisäarvon tuottaminen. Tämä edellyttää, että kaikkien yhteistyön osapuolien osaamista kunnioitetaan ja arvostetaan riippumatta esimerkiksi siitä, miten suuria nämä toimijoina ovat. Hyvä ja avoin yhteistyö edellyttää riittävää keskustelua, jonka tuloksena syntyy aidosti yhteinen näkemys ja sitoutuminen asiaa.<sup>85</sup>

Viranomaisyhteistyön osalta on huomattu myös informaation ja tiedon jakamisen lainalaisuudet sekä haasteet. Kokonaan eri toimintakulttuurit ja sen myötä ammattikielten väliset erot, voivat tehdä yhteistyöstä hyvinkin vaativan työskentelymuodon, sillä organisaatioiden välillä eivät käsitteet aina ole samat tai ne ovat kokonaan vieraat.<sup>86</sup> Viranomaisyhteistyö ei ole kuitenkaan mahdollista ilman informaation jakamista. Informaatio tai sen määrä ei ole itseisarvo vaan oleellista on, että eri toimijoilla on riittävät tiedot muiden käsityksistä, toimenpiteistä, suunnitelmista ja resursseista. Oikea-aikainen informaation jakaminen organisaatioiden välillä saattaa parhaimmillaan luoda tilanteen, jossa peräkkäinen päätöksenteko ja toimenpiteet vaihtuvat rinnakkain tapahtuviksi ja siten nopeuttavat toimintaa ja säästävät resursseja.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Stähle (ja muut 2000), ss. 76-77.

<sup>83</sup> VIRANOMAISYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), s. 12. Rantanen kuvaa tätä yhteistyöhön sisältyvää luottamuksen tarvetta omassa artikkelissaan viranomaisyhteistyön osalta vastaavasti: ”Yhteistyö edellyttää tiedon ja tietämyksen jakamista. Tämä puolestaan edellyttää luottamusta ja avoimuutta organisaatioiden välille, joka on usein haastavaa varsinkin yhteistyön alkuvaiheessa.”

<sup>84</sup> PAIKALLISEN TURVALLISUUSTYÖN KEHITTÄMINEN (2006), s. 18.

<sup>85</sup> Sama, ss. 18-19.

<sup>86</sup> VIRANOMAISYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), s. 16.

<sup>87</sup> VIRANOMAISYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), s. 20.

Yritysmailman operatiivisessa yhteistyössä osapuolien välinen linkki on kohtalaisen heikko, rajapinta ohut ja yhteistyö voi olla hyvinkin lyhytaikaista. Toimintojen virtaviivaistaminen on operatiivisen kumppanuuden liikkeellepaneva voima. Ei ole taloudellisesti perusteltua tehdä kaikkea itse, sillä virtaviivaistamalla päästään parempaan kustannustehokkuuteen. Yhteistyön perustana on siis selkeästi määriteltävä hyöty, jonka taloudellinen vaikutus on laskettavissa melko tarkasti.<sup>88</sup>

Yritysmailman taktisen kumppanuuden tavoitteena on vastaavasti oppia uutta, yhdistää kumppanusten prosesseja, poistaa päällekkäisyyksiä ja yhdistää toimintakulttuureja. Integroinnin tuloksena molemmat osapuolet saavuttavat paitsi säästöjä myös uuden oppimista. Taktisen kumppanuuden toteutumiseen parhaalla mahdollisella tavalla, tarvitaan paljon luottamuksen rakentamista ja osaamisen integrointia. Lisäarvon tuotto on suoraan verrannollinen siihen, miten avoimesti tietopääomaa kyetään jakamaan ja integroimaan. Taktisessa kumppanuudessa kumppanusten visiot, intressit, strategiset tavoitteet ja keskinäiset roolit syntyvät usein pitkän prosessin tuloksena, ja sisältävät niin paljon luottamuksellista ainesta, että niiden yhteinen muodostaminen vaatii kumppanuudelta jo neuvotteluvaiheessa selvää luottamusperustaa.<sup>89</sup>

Strategisella kumppanuudella pyritään tietopääoman yhdistämiseen siten, että molemmat kumppanit saavuttavat merkittävää strategista etua itselleen. Kumppanit ovat todellisessa riippuvuussuhteessa, koska yhteys edellyttää syvällistä oman tietopääoman paljastamista tai sen strategisesti merkittävän osan luovuttamista yhteiseen käyttöön. Kumppanuussuhteet muodostuvat intensiivisiksi ja monimuotoisiksi, ja vaativat paljon luottamusta. Strateginen kumppanuus on erittäin haavoittuva ja riskialtis suhde, mutta sillä on myös kaikkein suurimmat lisäarvon tuottamisen mahdollisuudet.<sup>90</sup> Kumppanuudessa tarvittavan ehdottoman luottamuksen parhaana takuuna on yhteinen näkemys kaikkien osapuolien edellytyksistä menestyä yhdessä, niin että toiminta voi tapahtua vain toisten kanssa ja toisten kautta. Kaikki osapuolet haluavat ja voivat keskittyä omaan ydinliiketoimintaansa, jossa kaikki voivat hyötyä toinen toistensa mukaan tuomasta osaamisesta ja resursseista, jotka yhteensä mahdollistavat uudenlaisten ratkaisujen syntymisen.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Ståhle (ja muut 2000), ss. 81-82.

<sup>89</sup> Sama, ss. 86-87.

<sup>90</sup> Sama, s. 93.

<sup>91</sup> Sama, s. 99.

Edellä kirjoitetun perusteella voidaan sanoa, että yritysmaailman yhteistoimintaan ja kumppanuuksiin sisältyy täysin samoja lainalaisuuksia ja piirteitä kuin viranomaistenkin väliseen yhteistoimintaan. Yhteistoiminnan keskeisinä edellytyksinä ovat tiedon ja osaamisen vaihto, luottamus sekä lisäarvon tuottaminen molemmille osapuolille.

### 3.2. Viranomaisten välinen yhteistoiminta

Julkiset organisaatiot ovat perinteisesti olleet itsenäisiä, omaan toimintaansa keskittyneitä kokonaisuuksia, joiden kontaktit eivät ole muodostuneet kovinkaan mittaviksi muihin organisaatioihin toiminnallista yhteistyötä lukuunottamatta.<sup>92</sup> Yhteistoimintaa tarvitaan kuitenkin ennalta arvaamattomien, äkillisten tilanteiden aikana. Näitä tilanteita varten tarvitaan myös ennalta tehtyjä suunnitelmia.<sup>93</sup> Useissa viranomaisten toimintaa ohjaavissa strategia-asiakirjoissa korostetaan viranomaisten välisen yhteistoiminnan lisäämistä. Yhteistyön kehittäminen on kirjattu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden parantamiseen liittyväksi tavoitteeksi.<sup>94</sup>

Viranomaisten yhteistoiminnalla tarkoitetaan julkishallinnon organisaatioiden yhteistyötä, toimintojen yhteensovittamista, päällekkäisten toimintojen karsimista sekä tehtävien suorittamista toisen viranomaisen lukuun.<sup>95</sup> Yhteistyöhön tulee pyrkiä silloin, kun eri tehtävissä organisaatioiden välillä on keskinäistä riippuvuutta työnkulussa, prosesseissa tai asiakkaissa. Tästä syntyy tarve jakaa samoja resursseja, jolloin myös toiminnan aiheuttamat kustannukset voidaan jakaa.<sup>96</sup> Yhteistyö voi olla myös tilannesidonnaista, jolloin yhteistyölle on tyypillistä sitoutuminen aikaan ja paikkaan. Tilannesidonnainen yhteistyö edellyttää usein ajallisesti nopeaa kykyä reagoida tapahtumiin.<sup>97</sup>

Wikipedian määritelmän mukaan ”Viranomaisyhteistyö on erityisesti 1990 – luvun aikana esille noussut verkostoitumisen muoto. Siinä viranomaiset toimivat yli omien organisaatioiden rajojen yhteistoiminnassa ja tietoa toisilleen jakaen. Yleensä sillä tarkoitetaan eri viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja tiedon jakamista, mutta se voi tapahtua myös saman viran-

<sup>92</sup> Mattila (1995), s.1. Alkuperäislähteenä käytetty Virkkunen, Voutilainen ja Laosmaa: Tulosjohtaminen valtionhallinnossa (1986).

<sup>93</sup> Sama, s.80.

<sup>94</sup> VIRANOMAISSYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), s. 4.

<sup>95</sup> Mattila (1995), s. 4.

<sup>96</sup> Sama, ss. 30-31.

<sup>97</sup> Sama, s. 21.

omaisen sisällä, mutta eri valtioiden välisenä.” Viranomaisyhteistyön käsite on siis varsin laaja ja se käsittää monia eri muotoja. Viranomaisyhteistyö yleisenä käsitteenä ei vastaa kuitenkaan käytännön todellisuutta. Sillä tarkoitetaan usein vain tiettyjen toimijoiden yhteistyötä, joka on sidonnainen toimintaympäristöönsä.<sup>98</sup>

Viranomaisyhteistyö määritellään usein siis tiettyyn toimintaan ja asiayhteyteen sidotuksi yhteistyöksi niin normiperusteissa kuin viranomaisten omissa normitulkintoissakin. Eri toimijoiden roolit yhteistyössä on tarkoin määritelty. Tämä on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti yksi viranomaisten välisen yhteistyön kulmakivistä.<sup>99</sup> Rajaavan näkökulman sijasta normit mahdollistaisivat kuitenkin nykyistä laajemman yhteistyön. Kumppanuuksia ja yhteistyötä kehitettäessä on silti aina muistettava organisaation perustehtävä. Yhtiöpäisessä yhteistyössä voi käydä niin, että yhteistyön käytännöt ohjaavat organisaatioiden toimintaa jopa perustehävän vaarantaen.<sup>100</sup>

Osalle viranomaistoimijoista yhteistyö on päivittäistä rutiinia, joka hoidetaan riittävän legitimiin ohjeistuksen perusteella. Päivittäinen rutiini ja kanssakäyminen mahdollistavat myös mittavampien normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnan ilman erityisiä järjestelyjä. Monille toimijoille viranomaisyhteistyö on kuitenkin erikoistapaus, jossa yhteistyö edellyttää erillistä suunnitteluprosessia sisältäen yhteisen kielen löytämisen (käsitteistö), yhteisen suunnittelun ja harjoittelun.<sup>101</sup>

Esimerkki toimivasta ja vakiintuneesta viranomaisten välisestä yhteistyöstä on poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö, joka on monipuolista ja laajaa yhteistoimintaa yhteisten tehtävien toteuttamiseksi. Yhteistyön tavoitteena on edistää kyseisten viranomaisten yhteistoimintaa siten, että toimialakohtaiset ja rinnakkaiset tehtävät tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti ja joustavasti.<sup>102</sup> PTR-yhteistyössä systemaattinen toimintaohjaus

<sup>98</sup> VIRANOMAISSYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), s.7.

<sup>99</sup> Sama, s. 8. Viranomaisten väliset roolit yhteistyössä ovat kuitenkin muuttumassa yhteistyön tiivistyessä. Roo-leja ja rajoja voidaan muuttaa sekä yhteistyötä tehostaa entisestään, mikäli siihen on tarvetta. Sisäasiainministeri Holmlund totesi puheessaan 19.8.2009 Kontiolahdella, että Rajavartiolaitos voi hoitaa tietyin edellytyksin kiireellisiä poliisin tehtäviä. HARVA-hankkeeseen liittyen tulisi pohtia voisiko tätä ajattelutapaa laajentaa edelleen myös muiden toimijoiden suuntaan ja muutoinkin poistaa lainsäädännöstä mahdollisesti löytyviä järkevän yhteistoiminnan esteitä.

<sup>100</sup> Sama, ss. 72-73.

<sup>101</sup> Sama, ss. 7-8.

<sup>102</sup> Helminen, Klaus: TURVALLISUUSVIRANOMAISTEN TOIMIVALTUUSSÄÄNNÖSTÖJEN UUDISTAMISTARPEET. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2006, s. 69.



normitasollakin on ollut kaikkein pisimmälle vietyä.<sup>103</sup> PTR - yhteistyöllä tavoitellaan sekä kustannussäästöjä että aitoa tehokkuudenlisäystä. Tarkoitus on käytännössä saada useampia asioita hoidettua nopeammin samalla tai vähemmällä määrällä henkilöstöä. Hyvät yhteistyötoimintakäytänteet eivät enää ole vain ratkaisu resurssipulaan tai laadun parannusta. Ne ovat hyvän toiminnan välttämätön edellytys.<sup>104</sup>

Hyvistä yhteisistä käytännöistä on missä tahansa yhteiskunnassa kiistatonta hyötyä kaikille. Hyvillä käytännöillä rakennetaan myös kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon ja sen pyrkimykseen toimia yhteiskunnan etua palvellen. Esille voitaisiin nostaa seuraavat hyvien viranomaisyhteistyökäytäntöjen kriteerit: asiakaslähtöisyys, yhteiset arvot, yhteiset tavoitteet, hyvät henkilösuhteet, yhteinen koulutus, yhteinen suunnittelu, yhteinen tilannekuva tai vähintään mahdollisuus tiedon jakamiseen, toiminnan laadun tarkkailu ja yhteistyön säännöllisyys.<sup>105</sup> Hyvät käytänteet tulee raportoida, arvioida analyyttisesti ja saattaa ope- tuksen kautta laajempaan tietoisuuteen.<sup>106</sup>

Viranomaisyhteistyön osalta on tunnistettu ja määritelty käsitteellisesti neljä viranomaisten tukemiseksi olevaa järjestelyä: virka-apujärjestely, toimintaan integroitunut yhteistyö, organisoitu yhteistoiminta ja organisoimaton yhteistoiminta.<sup>107</sup> Yhteistoiminta ja viranomaisten väliset muut tukimuodot on koettu keskeisiksi keinoiksi parantaa viranomaistoiminnan kustannustehokkuutta<sup>108</sup>. Viranomaisyhteistyötä ei voida kuitenkaan vielä pitää itsenäisenä dynaamisena eteenpäin kulkevana prosessina, vaan sen eteenpäin vienti edellyttää osallistujilta aktiivisia toimenpiteitä<sup>109</sup>.

Viranomaisten välisillä yhteistoimintasopimuksilla pyritään ennakoivasti varautumaan yhteis- toimintaan sekä yksinkertaistamaan virka-avun pyyntö- ja antamisjärjestelyjä. Lisäksi sopi- musten laadinnan yhteydessä pyritään vaihtamaan viranomaisten välillä tiedot arvioiduista tu- en tarpeista ja tukemismahdollisuuksista eli toisin sanoen käytettävistä suorituskyvyistä.<sup>110</sup>

---

<sup>103</sup> VIRANOMAISSYHTEISTYÖ - HYVÄT KÄYTÄNNÖT (2007), s. 21.

<sup>104</sup> Sama, s. 24.

<sup>105</sup> Sama, s. 74.

<sup>106</sup> Sama, s. 22.

<sup>107</sup> Munkki (2009a), s. 35.

<sup>108</sup> Sama, s. 86.

<sup>109</sup> Sama, tiivistelmä.

<sup>110</sup> Sama, s. 37. Alkuperäislähteenä on käytetty PE OPOS OPO - käskyä: Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet.

Viranomaisten resurssipula heikentää toimintamahdollisuuksia monissa tehtävissä. Viranomaisyhteistyön kehittämistä ja yhteistyön esteiden madaltamista tulisikin korostaa.<sup>111</sup> Viranomaisyhteistyön kehittymisen arvioidaan olevaan suoraan sidoksissa käytössä oleviin resursseihin. Jos resursseista syntyy pulaa, koetaan supistukset usein voitavan korvata yhteistyöllä.<sup>112</sup> Yhteistyön suunnittelun tehokkuudessa on ollut kuitenkin huomattavia ongelmia, jotka ovat osin jo vähentymässä. Operatiivisen yhteistyön tehokkuudessa on ollut kyse pääasiassa resurssipulasta, epäselvästä työnjaosta ja yhteistyöviranomaisten ohjeistuksen puutteellisuudesta johtuvista ongelmista.<sup>113</sup>

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian tavoitteena on välttää päällekkäinen voimavarojen kehittäminen ja toisaalta estää tilanne, jossa elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tarvittava toimintakyky jää kehittämättä.<sup>114</sup> Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen perustuu pitkäjänteiseen ja riittävään voimavarojen kehittämiseen, niiden oikea-aikaiseen ja joustavaan käyttöön ottoon sekä kykyyn johtaa ja yhteensovittaa jo käyttöön otettuja voimavaroja. Elintärkeät toiminnot turvataan yhteiskunnan voimavarojen tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella yhteiskäytöllä. Tämä edellyttää valtion ja kuntien viranomaisten sekä yksityisen sektorin yhteistyötä ja toimien yhteensovittamista kaikissa tilanteissa.<sup>115</sup>

Viranomaisten välisellä jatkuvalla kiinteällä yhteistoiminnalla varmistetaan myös käytössä olevien resurssien mahdollisimman tehokas käyttö eri uhkatilanteissa. Normaaliajan yhteistoiminnalla eri hallinnon tasoilla luodaan perusteet niin häiriötilanteiden kuin myös poikkeusolojen kiinteää ja toimivaa yhteistoimintaa varten.<sup>116</sup> Varautumisessa korostetaankin normaalioiloissa rakennettujen järjestelyjen ja toteutettujen toimenpiteiden tärkeyttä. Keskeistä häiriötilanteissa toimimisessa on yhteistoiminnan tehostaminen ja johtamisedellytysten turvaa-

---

<sup>111</sup> VIRANOMAISSYHTEISTYÖN KEHITTÄMISPROJEKTIN TOIMINTA VUOSINA 2001 - 2002, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin raportti, 2003, s.15.

<sup>112</sup> Munkki (2009a), s. 62.

<sup>113</sup> Aluejakotyöryhmän loppuraportti: HÄTÄKESKUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN. Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2009, Sisäasiainministeriö, julkaisupalvelut, Helsinki 2009, s. 5.

<sup>114</sup> Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea: YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2006, s.5. Ranta (2006), s.10, mukaan strategian malli on edullinen, koska viranomaiset eivät joudu hankkimaan päällekkäisiä resursseja.

<sup>115</sup> Sama, s. 21.

<sup>116</sup> Toimituskunta: TIETOJA SUOMEN KOKONAISMAANPUOLUSTUKSESTA 2006. Maanpuolustuskorkeakoulu, Editat Prima Oy, Helsinki 2005, s. 112.

minen. Erityisesti tilannekuvan muodostaminen, ylläpitäminen, analysoiminen ja jakaminen tarvitsijoille korostuvat.<sup>117</sup>

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on vastaavasti vahvistettu sisäisen turvallisuuden tavoitetila, strategiset linjaukset vaikuttavuustavoitteineen, toimenpiteet sekä tunnusluvut ja mittarit, joilla ohjelman toteutumista seurataan. Ohjelma toteutetaan laajana poikkihallinnollisena yhteistyönä ja sen toimeenpanoa ohjataan ja seurataan vahvistetun suunnitelman mukaisesti. Toimeenpano on lisännyt edelleen viranomaisten välistä yhteistyötä sisäisen turvallisuuden alueella.<sup>118</sup>

Suomalaista viranomaisyhteistyötä pidetään hyödyllisenä ja se tuottaa kustannustehokkaasti lisäarvoa turvallisuuden edistämiseksi. Viranomaisten välinen yhteistyö onkin väistämätön välttämättömyys tulevaisuudessa yhteiskunnallisen turvallisuuden tuottamiseksi. Viranomaisyhteistyötä ei voida kuitenkaan vielä pitää itsenäisenä dynaamisena eteenpäin kulkevana prosessina, vaan sen eteenpäin vienti edellyttää osallistujilta aktiivisia toimenpiteitä.<sup>119</sup> Toimiva viranomaisyhteistyö edellyttääkin säännöllisyyttä, pysyvyyttä ja menettelyjä, jotka ovat kaikkien työhön osallistuvien tiedossa. Lisäksi yhteistyön muuttaminen käytännön toiminnaksi edellyttää, että se liittyy eri toimijoiden strategiseen johtamiseen ja ohjaamiseen sekä toiminnan ja talouden suunnitteluun.<sup>120</sup>

Yleisesti kaikilla tahoilla on siis yhteinen näkemys viranomaisyhteistyön tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä. Käytännössä näkemykset ovat kuitenkin kriittisemmät. Erityisesti viranomaistuen uudet toimintamallit, joista ei välttämättä ole olemassa käytännön kokemuksia, herättävät ennakkoluuloja ja niiden hyödyllisyyteen suhtaudutaan varauksellisesti.<sup>121</sup> Yhteistoiminnan kehittämistä kannatetaan, mutta suuria muutoksia esimerkiksi organisaatioissa, ydinprosesseissa tai resursseissa, edellyttävien ratkaisujen tekemiseen ei kuitenkaan olla helposti valmiita.<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup> Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea: YETTS 2006, ss. 8-9.

<sup>118</sup> Valtioneuvoston kanslia: HALLITUKSEN STRATEGIA-ASIAKIRJAN 2005 VAIKUTTAVUUSARVIOINTI. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2006, Edita Prima Oy, Helsinki 2006, s.116.

<sup>119</sup> Munkki (2009a), ss. 104-105.

<sup>120</sup> PAIKALLISEN TURVALLISUUSTYÖN KEHITTÄMINEN (2006), s. 9.

<sup>121</sup> Munkki (2009a), ss. 92-93.

<sup>122</sup> Sama, s. 100.

### **3.3. Viranomaisyhteistyön suunnitteluprosessi vaikuttavuuden näkökulmasta**

Rajavartiolaitoksen palveluksessa oleville merellisen toimintaympäristön johto- ja suunnittelutehtävissä työskenteleville virkamiehille toteutettiin kysely viranomaisyhteistyöstä ja sen suunnittelu- ja valmisteluprosessin vaikuttavuudesta. Tutkielman rajauksista johtuen kohderyhmäksi valittiin merivartiostojen apulaiskomentajat, meritoimistojen päälliköt ja johtokeskusten päälliköt, jotka vastaavat suuresta osasta viranomaisyhteistyön valmistelu- ja suunnittelutehtävistä. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat 2000 - luvulla merivartiostoissa näissä tehtävissä työskennelleet virkamiehet. Nykyisin osa näistä virkamiehistä työskentelee myös muissa hallintoyksiköissä, kuten Rajavartiolaitoksen esikunnassa, Raja- ja merivartiokoululla sekä Vartiolentolaivueessa. Henkilöiden mahdollinen työskentely toisessa hallintoyksikössä näkyi osin laajemmissa vastauksissa kuin kyselyssä puhtaasti pyydettiin. Kyselyn vastausprosentiksi muodostui 93%, jota voidaan pitää kattavana tutkimuksen kohderyhmän osalta.

Toteutettu kysely sisälsi sekä strukturoituja että avoimia kysymyksiä. Kysymykset pyrittiin laatimaan siten, että kaikkiin tutkimusongelmiin saataisiin vastauksia näillä molemmilla kysymystyypeillä. Kyselyn pääpaino oli viranomaisyhteistyön tavoitteissa ja tuloksissa (vaikuttavuudessa). Lisäksi kyselyllä kartoitettiin yleisiä näkemyksiä viranomaisyhteistyöstä, yhteistyön järjestelyistä ja koordinoinnista sekä mahdollisia viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin kehittämiskohteita.

#### **3.3.1. Viranomaisyhteistyö Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintakentässä**

Enemmistö vastaajista ymmärsi viranomaisyhteistyön eri viranomaisten välisenä työnä, jonka avulla yhdistetään ja organisoidaan viranomaisresursseja vastaamaan paremmin eri viranomaisten tehtäväkenttiin kuuluviin tehtäviin. Näkemysten mukaan viranomaisyhteistyö ymmärretään myös viranomaisten välisenä, yleensä sopimuksiin perustuvana toiminnan ja suunnittelun yhteensovittamisena resurssien käytön optimoimiseksi paikallisten ja alueellisten intressien ja olosuhteiden mukaan.

Vastaajien keskuudessa viranomaisyhteistyötä pidetään erittäin tärkeänä. Kyselyn vastausten keskiarvoksi muodostui 4,79. Vastausten perusteella 11 vastaajaa 14:sta antoi viranomaisyhteistyön tärkeydelle maksimiarvon 5. Vastausten perusteella voidaankin viranomaisyhteistyötä pitää nykypäivänä jo yhtenä toiminnan edellytyksenä

Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintakentässä. Ilman sitä ei enää pärjättäisi, tai ainakaan kyettäisi hoitamaan tehtäviä samalla tasolla vain omilla resursseilla kuin nyt yhteistyön avulla kyetään.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan Rajavartiolaitoksen viranomaisyhteistyön sijoittumista Himmelmanin yhteistyöntasojen neliportaisella asteikolla verkosto, yhteensovittaminen, yhteistoiminta ja yhteistyö. Tasoluokittelussa edellinen taso sisältyy aina seuraavaan tasoon. Keskimääräisen yhteistyön laadun perusteella suurin osa vastaajista luokitteli viranomaisyhteistyön kokonaisuutena asteikon toiseksi syvimmälle tasolle, yhteistoiminta. Tasokuvauksena tämä tarkoitti tiedon vaihtamista yhteiseksi hyväksi, toimintojen muuttamista ja resurssien jakamista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Neljä vastaajaa luokitteli viranomaisyhteistyön tason jo syvimmälle yhteistyö - tasollekin. Tässä yhteistyön syvimmässä tasossa edellytettiin edellisten tasojen lisäksi yhteisten suorituskkyjen kehittämistä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.

Viranomaisten ja yhteistyötahojen organisaatioiden ja toimintaperiaatteiden erilaisuudesta johtuen nähtiin, että yhteistyössä on kuitenkin vielä kehitettävää sekä havaittavissa yhteistoimintaa hidastavaa organisaatioiden jäykkyyttä ja venymiskyvyn puutetta monilla viranomaisilla. Näin ollen yhteistyötä ei voitu pitää vielä yhteistyön syvimpänä tasona. Yhtenä syynä näihin edellä mainittuihin yhteistyötä rajoittaviin tekijöihin pidettiin viranomaisten välistä kilpailua jaettavissa olevista taloudellisista resursseista. Kahden eri vastaajan vastauksissa yhteistoiminta oli luokiteltu useammalle eri tasolle yhteistyötahosta riippuvasta viranomaisyhteistyön tason vaihtelusta ja yhteistoimintaan vaikuttavista alueellisista eroista johtuen. Lisäksi kaksi muuta vastaajaa viittasi näihin edellä mainittuihin eri viranomaisten välisen yhteistoiminnan laatueroihin arvioidessaan yhteistoiminnan keskimääräisesti toiseksi syvimmälle tasolle. Vastaajat totesivat kuitenkin samalla, että yksittäisten yhteistyötahojen osalta ollaan jo selkeästi syvimmällä yhteistyön tasolla.

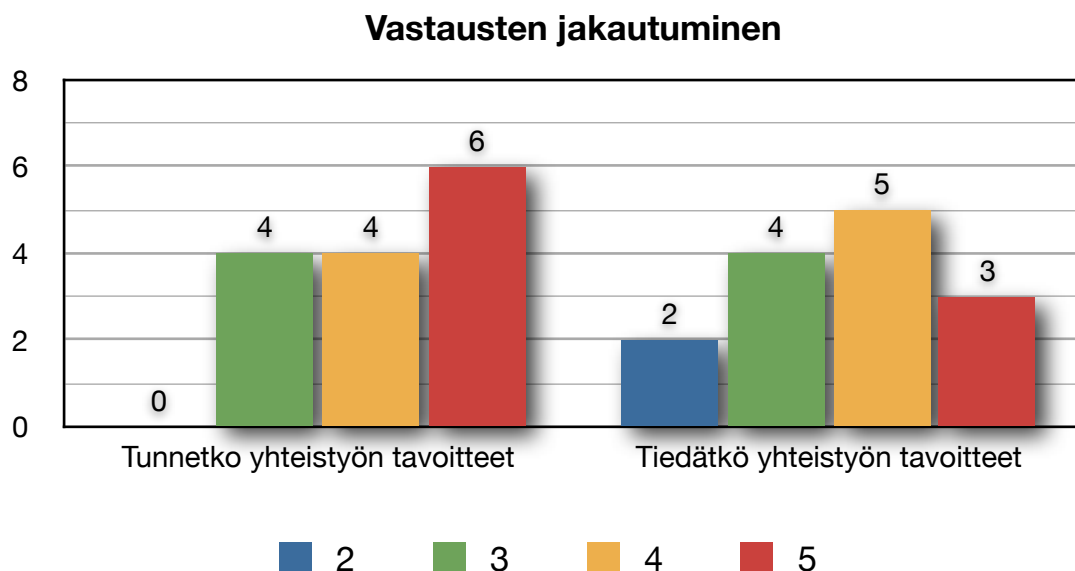
Vastaajia pyydettiin nimeämään omasta mielestään kolme tärkeintä viranomaisyhteistyötahoa. Näkemykset tärkeimmistä yhteistyöviranomaisista jakaantuivat neljään kategoriaan. Vastaajien keskuudessa koettiin selkeästi tärkeimmäksi yhteistyötahoksi poliisi. Tässä yhteydessä poliisin eri yksiköitä ei ole eritelty, vaikka osa vastaajista eritteli poliisin omissa vastauksissaan vielä eri toiminnallisiin tai alueellisiin yksiköihin. Yhtä vastaajaa lukuunottamatta poliisi mainittiin kaikissa muissa vastauksissa. Yhtä selkeästi toisella sijalla

tuli puolustusvoimat. Merellisestä painotuksesta johtuen käytännössä kyseessä on ensisijaisesti merivoimat puolustusvoimien osana. Kolmanneksi tärkeimmän yhteistyötahon osalta mielipiteet jakaantuivat lähes tasan entisen Merenkululaitoksen ja nykyisen liikenneviraston sekä pelastustoimen kesken. Yhteensä vastauksissa mainittiin yhdeksän eri viranomaistahoa Rajavartiolaitoksen merellisestä toimintakentästä, joiden kanssa tehdään säännöllistä yhteistyötä. Nämä edellä mainitut neljä viranomaistahoa koettiin vastaajien keskuudessa kuitenkin selkeästi tärkeimmiksi yhteistyötahoiksi muiden yhteistyötahojen saadessa tässä yhteydessä vain hajaääniä.

### **3.3.2. Viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet ja niiden saavuttaminen**

Keskeisenä tekijänä määritettäessä viranomaisyhteistyöllä saavutettavaa hyötyä voidaan pitää yhteistyölle asetettuja tavoitteita. Viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet tunnetaan kyselyn perusteella yleisellä tasolla kuitenkin enintäänkin tyydyttävästi. Vastausten keskiarvo oli tältä osin vain 3,29. Viranomaisyhteistyölle asetettujen tavoitteiden omakohtaista tuntemista kysyttiin kyselylomakkeessa kahdessakin eri kohdassa ja näiden kahden kysymyksen vastausten keskiarvoksi (keskiarvojen keskiarvo) muodostui 3,89. Sanallisena arviona tämä tarkoittaa hyvää tasoa.

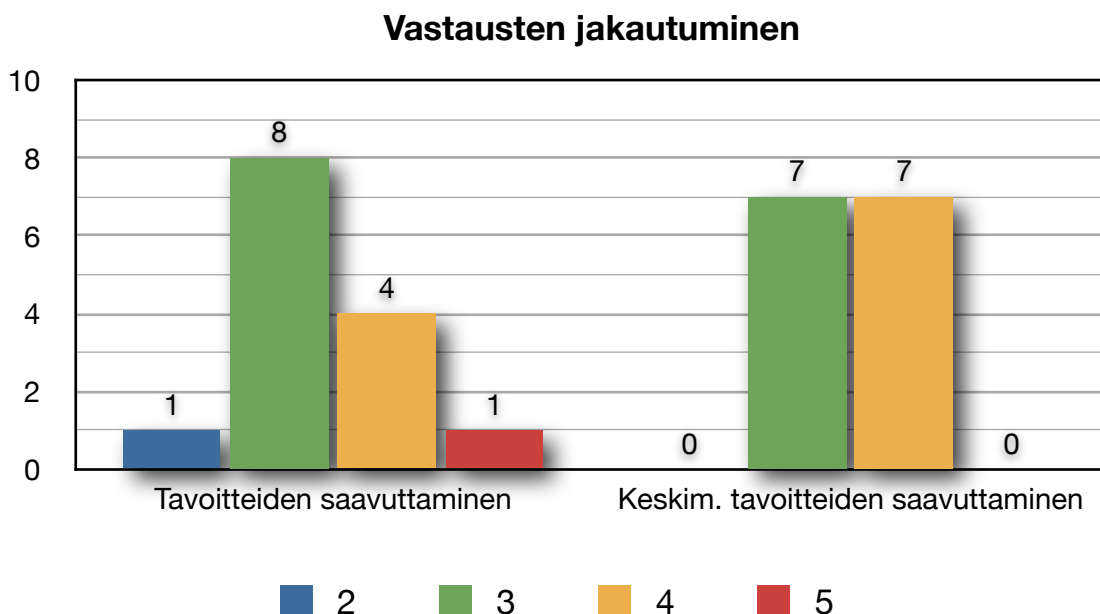
Vastausten perusteella voi olettaa vastaajien kriittisyyden lisääntyneen kyselylomaketta täytettäessä ja asiaa enemmän pohdittaessa. Lomakkeen alkuosassa tähän kysymykseen vastattiin 4,14 keskiarvolla ja loppuosassa lähes identtisen kysymyksen keskiarvoksi tuli enää 3,64. Varsinkin jälkimmäisen kysymyksen vastausten hajonta (2 - 5) indikoi siihen suuntaan, että kaikilta osin tavoitteet eivät olisi selkeästi määritettyjä tai ainakaan kaikkien viranomaisyhteistyön suunnitteluun osallistuvien tiedossa. Vastausten perusteella voidaan arvioida, että yleisellä tasolla tai kokonaisuutena viranomaisyhteistyön tavoitteet tunnetaan kohtuullisen hyvin. Mutta yhteistoiminnan valmisteluun osallistuvien virkamiesten tieto itseä koskehtavan viranomaisyhteistyön tarkempien tai konkreettisten tavoitteiden osalta on kuitenkin puutteellista, jäsentymätöntä tai ”epäselvää”.



Kuva. Viranomaisyhteistyön tavoitteiden tunteminen ja tietäminen kysymysten vastausten jakauma.

Viranomaisyhteistyön tavoitteiden saavuttamista kysyttiin myös kahdella vähän eri sävyisellä kysymyksellä. Ensimmäinen kysymys kohdentui enemmän henkilökohtaiseen tai konkreettiseen tavoitteiden saavuttamiseen ja toinen kysymys enemmän yleiseen tasoon. Ensimmäisen kysymyksen vastausten numeeriseksi keskiarvoksi muodostui 3,36. Yli puolet vastaajista arvioi tavoitteiden saavuttamisen tyydyttävälle ja noin 1/3 hyvälle tasolle. Muutama vastaus hajosi kauemmas keskiarvosta. Näiden ääripäiden vastausten osalta voidaan arvioida taustalla olevan joko useampia epäonnistumisia tai vain pelkästään onnistuneita tilanteita.

Organisatorisesti asiantuntijatasen vastaajien näkemyksiä voidaan pitää yleisesti hivenen kriittisempinä kuin ylemmällä tai johtotasolla olevien virkamiesten näkemyksiä. Tätä ilmiötä voitaneen selittää asiantuntijatasen virkamiesten perusteellisemmalla mukana ololla valmisteluprosessissa ja vähän syvällisempänä kokonaisnäkemyksenä yhteistyöprosessista ja lopullisista tuloksista. Yhteistoiminnan tavoitteiden saavuttaminen konkretisoituneekin todellisesti vasta suunnittelu- ja valmisteluprosessin tulosten käytäntöön soveltamisen yhteydessä. Toisen kysymyksen osalta vastaukset jakaantuivat tasan tyydyttävän ja hyvän välille. Viranomaisyhteistyölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintakentässä voidaankin pitää kokonaisuutena sanallisesti arvioiden enintään melko hyvänä (molempien kysymysten yhteenlaskettu keskiarvo 3,43).



Kuva. Viranomaisyhteistyön tavoitteiden saavuttaminen kysymysten vastausten jakauma.

Vastaajien näkemyksen mukaan tärkeimmät tuotokset mitä viranomaisyhteistyöllä on saavutettu ovat yleinen yhteistoiminnan tehostuminen sisältäen tietämyksen lisääntymisen toisen viranomaisen toimintatavoista ja resursseista sekä erilaiset vakiintuneet viranomaisyhteistyön muodot (PTR, METO ja Mepe-jory). Muita useamman vastaajan näkemyksen mukaisia tärkeitä tuotoksia ovat myös merialueen valvontajärjestelyiden kehittäminen, resurssien käytön tehostuminen, ml. päällekkäisten suorituskykyjen kehittämisen välttäminen ja merialueen vastesuunnittelun käynnistyminen sekä erilaiset yhteispartioinnin / - operoinnin muodot.

Vastaajilta kysyttiin myös sitä, kuinka hallintoyksiköissä mitataan viranomaisyhteistyön tuloksellisuutta. Lähes kaikki vastaajat ilmoittivat, että käytännössä ei mitenkään. Tuloksellisuuden mittaamista tukevana toimenpiteinä tuotiin muutamassa vastauksessa esiin lähinnä tilastojen ylläpito, joilla voidaan seurata yhteistyötehtävien lukumääriä sekä tulossuunnitelmaan kirjattavat yhteistoimintaan liittyvien asiakirjojen laatiminen tai päivittäminen. Viranomaisyhteistyön tuloksellisuuden mittaamisen osalta onkin nähtävissä selkeitä puutteita ja tulisikin harkita viranomaisyhteistyön laaja-alaisempaa tuloksellisuuden mittaamista. Mittaaminen edellyttää kuitenkin nykyistä selvempää tavoitteiden asettelua ja mittaamiseen sopivien mittareiden laatimista.

Viranomaisyhteistyön tuottaman lisäarvon osalta vastaukset noudattivat viranomaisyhteistyölle asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten linjaa. Vastaajien



näkemyksen mukaan keskeisin lisäarvo saavutetaan parempana toimintojen laatuna, jossa kahden tai useamman eri organisaation ammattitaito kootaan yhteiseksi suorituskyykyksi esimerkiksi onnettomuustilanteessa. Muita merkittäviä lisäarvoa tuottavia tekijöitä ovat resurssien käytön tehostuminen ja kustannusten säästö. Lisäksi vastauksissa tuotiin esille myös toimintojen nopeutuminen käytettäessä useamman eri viranomaisen resursseja ja tilannekuvan parantuminen tehostuneen tiedon vaihdon seurauksena.

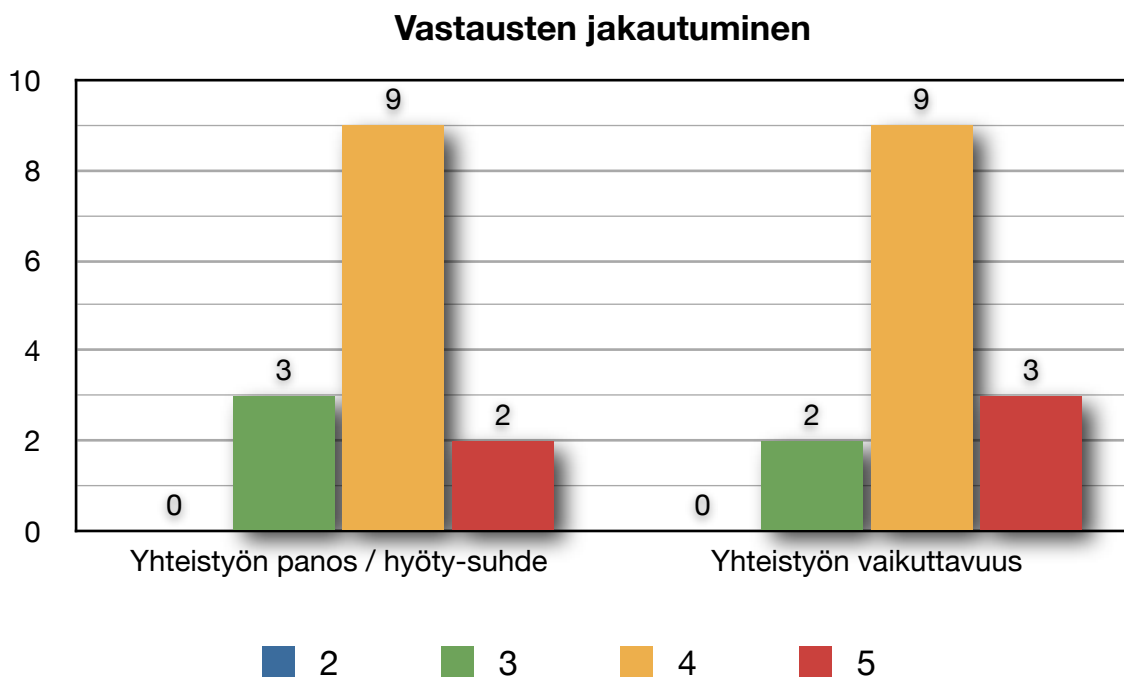
### **3.3.3. Viranomaisyhteistyön suunnitteluprosessin vaikuttavuuden arviointi**

Vastaajia pyydettiin arvioimaan keskimääräistä työajankäyttöä viranomaisyhteistoiminnan suunnittelu- ja valmistelutehtäviin (ns. hallinnolliseen viranomaisyhteistyöhön). Vastausten perusteella keskimääräinen työajankäyttö on noin 5 tuntia / viikko. Vastauksissa oli kohtuullisen suuri hajonta, sillä vastaukset vaihtelivat aina 1 - 10 tuntiin / viikko. Ääripäiden vastauksia oli joukossa vain muutamia ja valtaosalla kyselyyn vastanneista kului työaikaa 4 - 6 tuntia / viikko. Käytännössä tämä tarkoittaa noin 14 % yksittäisen virkamiehen työajasta.

Mikäli tämä panos halutaan muuttaa rahassa mitattavaksi arvoksi voidaan tämä työ tehdä vastaajajoukon keskimääräisillä palkkakustannuksilla. Tämän arvion perusteella voidaan todeta, että työnantajakustannukset mukaanlukien yksittäisen virkamiehen viranomaisyhteistyöhön käyttämä kustannus / viikko on yli 200 euroa. Ajatusleikkiä voisi jatkaa muuttamalla useamman virkamiehen käyttämät työajat henkilötyövuosiksi ja niin edelleen. Ongelmaksi tässä yhteydessä muodostuu kuinka eri viranomaisyhteistyön tuotokset arvioidaan. Resurssien käytön osalta saadaan vielä laskettua jonkinlaisia arvioita säästyvistä kuluista, mutta esimerkiksi suunnitelmien ja yhteistoimintamuistioiden arvoa on jo huomattavasti vaikeampi määritellä. Näin ollen tätä arvottamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Vastaajien arvion mukaan viranomaisyhteistyöhön uhrattu panos kuitenkin maksaa itsensä takaisin kohtuullisen hyvin. Vastausten numeeriseksi keskiarvoksi muodostui 3,93. Vastausten numeroarvot vaihtelivat 3 - 5 välillä, joista kriittisimpiä vastauksia oli vain kolme kappaletta. Kaksikolmasosaa vastaajista arvioi käytettävän työpanoksen maksavan itsensä takaisin hyvin. Kun vastaajilta kysyttiin arviota viranomaisyhteistyön vaikuttavuudesta verrattuna tehtävien itsenäiseen hoitamiseen, niin vastausten keskiarvoksi muodostui 4,07. Vastausten perusteella 2/3 vastaajista arvioi viranomaisyhteistyön vaikuttavuuden suureksi. Molempien kysymysten

osalta vastausten hajonta oli koko kysymyssarjan pienimpiä. Lisäksi vastausten jakauman osalta näissä kysymyksissä oli hyvin selkeät huiput. Molempien kysymysten vastauksia voidaankin pitää hyvin yhdensuuntaisina ja ”yksimielisinä”. Vastausten pohjalta voineekin todeta, että viranomaisyhteistyö koetaan tärkeänä osana päivittäistä toimintaa ja joiltakin osin jopa eräänä toimintaedellytyksenä nykypäivän tehtävien hoidolle.

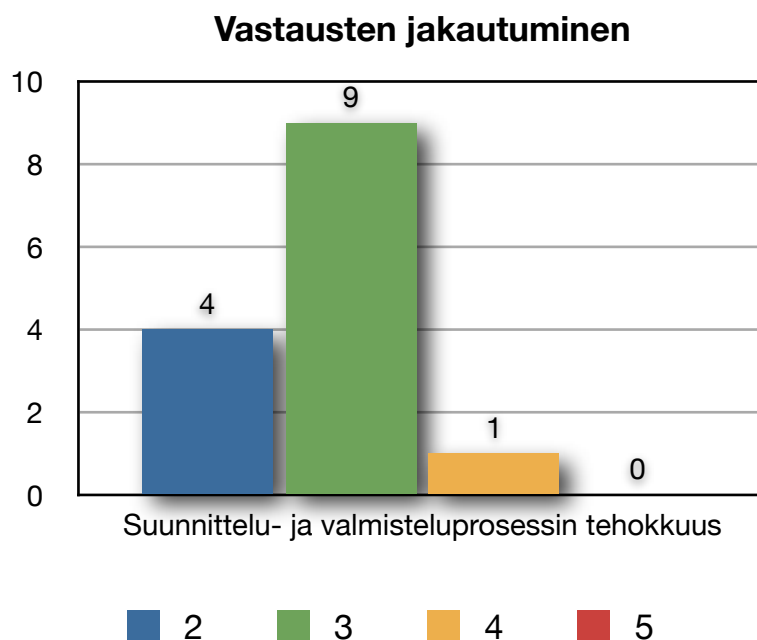


Kuva. Viranomaisyhteistyön panos / hyöty-suhde ja vaikuttavuus kysymysten vastausten jakauma.

Vastaajilta kysyttiin myös näkemystä viranomaisyhteistyön valmistelu- ja suunnitteluprosessin tärkeydestä. Vastausten keskiarvoksi muodostui 4,29, mitä voidaan pitää kohtuullisen hyvänä indikaattorina suunnittelu- ja valmisteluprosessin merkityksestä. Ilman onnistunutta suunnittelu- ja valmisteluprosessia ei pystytä saavuttamaan operatiivisen viranomaisyhteistyönkään hyötyjä. Lukumääräisesti 12 vastaajaa piti suunnittelu- ja valmisteluprosessia joko tärkeänä tai erittäin tärkeänä. Kahden vastaajan osalta vastaukset hajosivat muusta vastaajajoukosta ja heidän näkemyksensä taustalla vaikuttavia tekijöitä ei tältä osin pysty täysin arvioimaan, mutta yhtenä todennäköisenä vaihtoehtona voidaan pitää käytännön toimintaan painottuvaa näkemystä viranomaisyhteistyöstä, jossa tarvittavat järjestelyt kyetään luomaan ja sopimaan tilanteen mukaisesti.

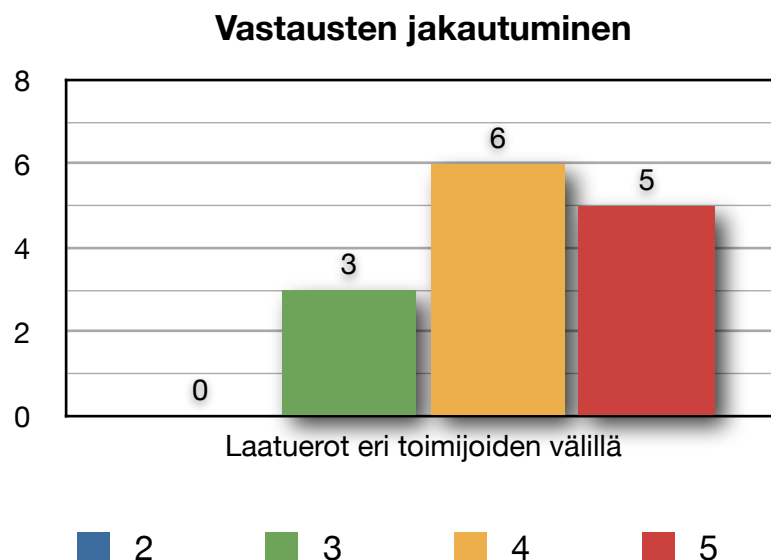
Varsinaiseen tehokkuusajatteluun liittyen vastaajilta kysyttiin arviota myös tämän tärkeäksi koetun suunnittelu- ja valmisteluprosessin tehokkuudesta. Vastausten keskiarvoksi muodostui

2,79. Sanalliseksi arvioksi muutettuna tehokkuuden arvosanaksi saadaan niukasti tyydyttävä. Noin 2/3 vastaajista arvioi tehokkuuden tasolle 3 ja lähes 1/3 vain tasolle 2. Näiden vastausten perusteella voidaan todeta, että viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessit eivät ole niin tehokkaita kuin niiden voisi asiaan perehtymättä olettaa olevan.



Kuva. Viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin tehokkuus kysymyksen vastausten jakauma.

Yhteistyöprosessien tehokkuuteen liittyen vastaajia pyydettiin arvioimaan mahdollisia laatueroja eri viranomaisten välisessä yhteistoiminnassa. Vastausten perusteella näitä laatueroja on eri viranomaisten välisessä yhteistyössä paljon. Vastausten keskiarvoksi muodostui 4,14. Vastaajista 1/3 osa arvioi laatuerojen määrän jopa erittäin suureksi. Keskeisimmiksi laatueroja aiheuttaviksi tekijöiksi vastaajat arvioivat eri organisaatioiden toimintakulttuurit ja -tavat, tiedon puutteen sekä yksittäisten virkamiesten sitoutumisen viranomaisyhteistyöhön tai vain henkilökemioiden toimimattomuuden. Käytännössä 2/3 vastaajista mainitsi nämä edellä mainitut asiat keskeisimmäksi laatueroja aiheuttaviksi tekijöiksi. Muita mahdollisia laatueroja aiheuttavia tekijöitä todettiin olevan alueelliset toimintatapaerot, organisaatioiden tavoitteiden erilaisuuden tai asioiden priorisoinnin erilaiseen tärkeysjärjestykseen. Keskeisimpien laatueroja aiheuttavien tekijöiden osalta nämä vastaukset antavat melko varmasti oikean suuntaisen näkemyksen asiasta.



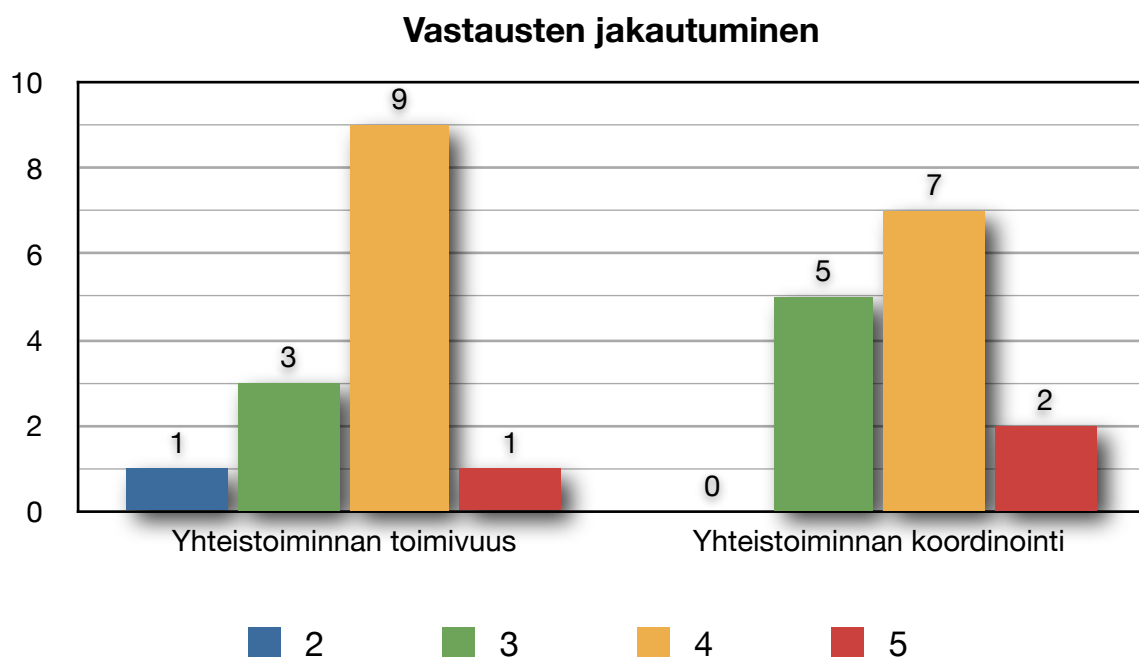
Kuva. Viranomaisyhteistyön laatuerot kysymyksen vastausten jakauma.

### 3.3.4. Viranomaisyhteistyön järjestelyiden kehittäminen

Viranomaisyhteistyön toimivuus arvioitiin nykytasolla keskimäärin kohtuullisen hyväksi. Lukumääräiseksi keskiarvoksi muodostui 3,71. Yli puolet vastaajista arvioi toimivuuden tasolle 4. Vastaukset heijastavat kokonaisuutena kuitenkin pientä epäluottamusta yhteistyön toimivuutta kohtaan, koska vastaukset hajosivat aina tasolle 2 (välttävä) asti. Ääripään arvion osalta kyseessä voi olla myös yksittäisen virkamiehen normaalia heikommät kokemukset yhteistoiminnan sujuvuudesta, joihin on voinut vaikuttaa myös yksittäiset epäonnistumiset tai yhteistoiminnalle asetettujen tavoitteiden kariutuminen joiltakin osin.

Vastaajilta pyydettiin arvioimaan myös oman hallintoyksikön viranomaisyhteistyön organisoinnin ja koordinoinnin nykytilaa. Vastausten keskiarvoksi muodostui 3,79. Keskiarvon perusteella viranomaisyhteistyön organisointia ja koordinointia voidaan pitää sanallisesti arvioiden hyvin toimivana. Vastaajista 1/3 arvioi yhteistoiminnan koordinoinnin nykytilan tältä osin kuitenkin vain tasolle 3 (kohtuullisesti toimiva). Vastaajien kokemusten mukaan hallintoyksiköiden viranomaisyhteistyön koordinointi toteutetaan pääosin meritoimistojen (operatiivisen toimialan) johdolla komentajan linjausten mukaisesti. Meritoimistoissa suunnittelu- ja kehitysvastuu jää kuitenkin pitkälti yksittäisille toimialajohtajille, jotka valmistelevat asiat, eikä viranomaisyhteistoimintaa koordinoida selkeänä kokonaisuutena. Koordinointi koetaan selkeimpänä vakiintuneiden sopimuksiin perustuvien yhteistyöryhmien osalta, kuten PTR ja METO - yhteistoiminnassa. Näiden vakiintuneiden yhteistyömuotojen ulkopuolisen viranomaisyhteistyön osalta koettiin

selkeimmät puutteet koordinoinnissa. Olemassa oleva vähäinen koordinoitakin nähtiin lähinnä vain RVL:n omien intressien pohjalta toteutetuksi ja suppeaksi sekä tästä johtuen kokonaisuus ja tulevaisuuden tavoitela koettiin monesti puutteellisesti määritetyksi. Keskeiseksi tekijäksi viranomaisyhteistyön koordinoinnissa ja kehittämisessä nähtiin henkilöiden pysyvyys yhteistyötahoina ja henkilökohtaiset suhteet.



Kuva. Viranomaisyhteistyön toimivuus ja koordinointi kysymysten vastausten jakauma.

Keskeisimmiksi viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin kehittämiskohteiksi todettiin oman resursoinnin lisääminen, organisaation sisäisen tiedonkulun parantaminen ja oman roolin tarkistaminen eri yhteistyöfoorumeilla tai -muodoissa. Nämä edellä mainitut kehittämiskohteet löytyivät noin puolelta vastaajista. Loput näkemykset jäivät lähinnä yhden tai kahden vastaajan kommentteiksi. Näitä asioita olivat yhteistoiminnan henkilöitymisen välttäminen ja huomion kiinnittäminen toiminnan laatuun sekä viranomaisyhteistyön kokonaisuuden terävöittäminen.

## 4. YHDISTELMÄ

### 4.1. Johtopäätökset

Viranomaisyhteistyö ymmärretään Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintaympäristössä enimmäkseen viranomaisten välisenä toiminnan ja suunnittelun yhteensovittamisena, jolla pyritään optimoimaan resurssien käyttö paikallisten ja alueellisten tarpeiden mukaan. Viranomaisyhteistyön käsite ymmärretään pääosin siis alkuperäisenä viranomaisyhteistyön päämäärän mukaisena säästöjen saavuttamisena ja toimintojen tehostamisena. Viranomaisyhteistyön tuottamaa lisäarvoa parempina toimintavaihtoehtoina tai uusina toimintamalleina ei vielä pidetä viranomaisyhteistyön tavoitteena tai päämääränä. Viranomaisyhteistyön tuottama lisäarvo ymmärretäänkin ensisijaisesti toimintojen laadun paranemisena, resurssien käytön tehostumisena ja kustannusten säästönä.

Viranomaisyhteistyötä pidetään nykypäivänä yhtenä toiminnan edellytyksenä myös Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintakentässä. Yhteistyö pitää sisällään tiedon vaihtamista, resurssien jakamista sekä osin jo yhteisten suorituskyykyjenkin kehittämistä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Organisaatioiden ja toimintaperiaatteiden erilaisuudesta sekä kulttuurieroista johtuen yhteistyön syvyydessä ja laajuudessa on vielä kehitettävää. Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintaympäristössä tärkeimmiksi yhteistyötahoiksi koetaan poliisi, puolustusvoimat (merivoimat), liikenteen turvallisuusvirasto (Merenkulkulaitos) ja pelastustoimi. Yhteistyötahojen valikoitumisen taustalla vaikuttaa selkeästi toimintaympäristö ja tehtäväkenttä.

Keskeisenä tekijänä määritettäessä viranomaisyhteistyöllä saavutettavaa hyötyä voidaan pitää yhteistyölle asetettuja tavoitteita. Viranomaisyhteistyön yleiset tavoitteet tunnetaan kohtuullisen hyvin. Kaikilta osin tavoitteet eivät ole kuitenkaan selkeästi määritettyjä tai ainakaan kaikkien toimijoiden tiedossa. Yhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin kannalta oleellisin puute on viranomaisyhteistyön konkreettisten tavoitteiden puute tai niiden epäselvyys. Asiaa ei ole todennäköisesti ymmärretty siten, että tältä osin tarvitsisi määrittää selkeitä tavoitteita. On pidetty itsestään selvyytenä, että viranomaisyhteistyöllä tavoitellaan säästöjä ja tehostetaan toimintoja. Jotta yhteistoiminta ja yhtenä tärkeänä osana suunnittelu- ja valmisteluprosessit olisivat mahdollisimman toimivia, niin nämä yleiset periaatteet tulisi kuitenkin purkaa selkeimmiksi tavoitteiksi hallintoyksikkö tasalla. Tämän jälkeen niillä virkamiehillä, jotka vastaavat käytännössä viranomaisyhteistyön valmistelusta, on paremmat mahdollisuudet valmistella ja ennakoida omaa toimintaansa.

Viranomaisyhteistyön tunnistetut tavoitteet saavutetaan Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintakentässä melko hyvin. Viranomaisyhteistyön tuloksellisuuden mittaamisessa nähdään kuitenkin selkeitä puutteita ja tulisikin harkita viranomaisyhteistyön laaja-alaisempaa huomioimista tuloksellisuuden mittaamisen osana. Mittaaminen edellyttää kuitenkin edellä todettua nykyistä selkeämpää tavoitteiden asettelua ja mittaamiseen sopivien mittareiden laatimista.

Viranomaisyhteistyö koetaan tärkeänä osana päivittäistä toimintaa ja joiltakin osin jopa toimintaedellytyksenä nykypäivän tehtävien hoidolle. Ilman onnistunutta suunnittelu- ja valmisteluprosessia ei pystytä saavuttamaan operatiivisen viranomaisyhteistyönkään hyötyjä. Viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessit eivät ole tällä hetkellä niin tehokkaita kuin niiden tulisi olla. Huono tehokkuus johtaa tässä yhteydessä myös yhteistyöprosessin vaikuttavuuden heikkenemiseen. Viranomaisyhteistyön keskeisimmiksi laatueroja aiheuttaviksi ja tehokkuutta heikentäviksi tekijöiksi vastaajat arvioivat eri organisaatioiden toimintakulttuurit ja -tavat, tiedon puutteen sekä yksittäisten virkamiesten huonon sitoutumisen viranomaisyhteistyöhön tai vain henkilökemioiden toimimattomuuden. Suunnittelu- ja valmisteluprosessin osalta suurin vaikutus lienee toimintakulttuureilla ja yksittäisten virkamiesten sitoutumisella yhteistyöhön.

Viranomaisyhteistyön organisointia ja koordinointia voidaan pitää hallintoyksikkö tasalla kohtuullisesti toimivana. Viranomaisyhteistyön koordinointi toteutetaan pääosin meritoimistojen (operatiivisen toimialan) johdolla. Suunnittelu- ja kehitysvastuu jää kuitenkin pitkälti yksittäisille toimialajohtajille, eikä viranomaisyhteistoimintaa koordinoita selkeänä kokonaisuutena. Koordinointi on toimivinta vakiintuneiden yhteistyöryhmien osalta. Olemassa oleva vähäinen koordinointi nähdään lähinnä Rajavartiolaitoksen omien intressien pohjalta toteutetuksi ja suppeaksi. Kokonaisuus ja tulevaisuuden tavoitetila koetaankin monesti puutteellisesti määritetyksi. Tästä päästään jälleen kehäpäätelmän omaisesti alkutilaan. Tavoitteiden määrittely on ensisijaisen tärkeää minkä tahansa toiminnan osalta, jotta toimintaa voidaan ylipäänsä arvioida ja tämän jälkeen kehittää edelleen.

Merkittäviksi tekijöiksi viranomaisyhteistyön koordinoinnissa ja kehittämisessä nähtiin henkilöiden pysyvyys yhteistyötahoina ja henkilökohtaiset suhteet. Operatiivisen johtamisen kautta tulevaa ohjausta ei yllättäen nähdä kovinkaan keskeisenä tekijänä. Tämä näkemys voi

pohjautua osin tällä hetkellä vallitsevaan puutteelliseen nykytilaan. Keskeisimmiksi viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin kehittämiskohteiksi todettiin oman resursoinnin lisääminen, organisaation sisäisen tiedonkulun parantaminen ja oman roolin tarkistaminen eri yhteistyöfoorumeilla tai -muodoissa. Viimeisellä kehitysesityksellä pystytään parantamaan erityisesti toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Rajalliset resurssit pitää saada kohdennettua oleellisimpiin toimintoihin.

#### 4.2. Tutkimusmenetelmän arviointi ja jatkotutkimus

Tutkimuksen tavoitteina oli viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin vaikuttavuuden arviointi, viranomaisyhteistyön tavoitteiden ja niiden toteutumisen selvittäminen, viranomaisyhteistyön järjestelyiden ja koordinoinnin selvittäminen sekä kartoittaa mahdollisia kehitysesityksiä viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Tutkimuksella kyettiin löytämään vastauksia näihin kysymyksiin ja niiden perusteella pystyttiin tekemään analyysi koko vastaajajoukon näkemyksistä sekä johtopäätökset asian tilasta. Tältä osin voidaan todeta, että tavoitteiden saavuttamisessa onnistuttiin.

Subjekttiivisten mittareiden osalta on vaikeaa määritellä ennalta, mittaako mielipiteisiin perustuva mittari täysin oikeaa asiaa. Mittarin tulokset riippuvat pitkälti siitä, miten vastaajat ymmärtävät heille esitetyt kysymykset. Mittaustulosten luotettavuutta voidaankin kyseenalaistaa, sillä tulokset pohjautuvat arvion tai näkemyksen antajan sen hetkiseen mielipiteeseen. Lisäksi tulosten luotettavuuteen voi vaikuttaa se, miten vastaaja on ymmärtänyt hänelle esitetyt kysymykset. Tutkimuksen validiteetin osalta voidaan todeta, että kaikkien kysymysten osalta ei päästy tavoiteltuun lopputulokseen. Muutama vastaaja oli ymmärtänyt osan kysymyksistä eritavalla kuin kysymyksellä oli alunperin tarkoitettu. Nämä vastaukset eivät kuitenkaan aiheuttaneet merkittäviä ongelmia analyysivaiheessa, vaan johtopäätökset pystyttiin muodostamaan muiden keskenään samantasoisten vastausten perusteella.

Tutkimus toteutettiin kirjallisen taustamateriaalin analyysinä ja asiantuntijoille suunnattuna kyselynä. Kysely on toimiva menetelmä suuremman joukon mielipiteiden selvittämiseen. Kyselyn osalta suurimman haasteen muodostaa hyvän kyselylomakkeen laadinta. Kysymysten tulisi olla samaan aikaan sekä oikeita asioita kysyviä että yksiselitteisiä. Lisäksi kaikkien vastaajien tulisi ymmärtää kysymykset samalla tavalla. Yhdellä kyselyllä ei



kuitenkaan saada selville kaikkia asiaan vaikuttavia tekijöitä. Käytännössä osa vastauksista ennemminkin herättää vain lisäkysymyksiä, joihin ei ole saatavissa välitöntä vastausta.

Kyselyllä saadaan vain osittainen näkemys tutkimuksen kohteesta. Mikäli tutkittavasta asiasta halutaan saada syvällinen tieto, niin kyselyn avulla saatuja tuloksia tulisi täydentää vielä haastatteluilla. Haastatteluilla pystyttäisiin selvittämään tarkemmin miksi joku vastaaja on jostakin asiasta esimerkiksi eri mieltä kuin suuri osa muista vastaajista. Samoin haastattelun avulla saadaan selville enemmän mielipiteiden ja näkemysten taustalla vaikuttavia asioita, joita ei pelkän kyselyn avulla saada selville. Haastattelun etuna on lisäksi täydentävien kysymysten tekemisen mahdollisuus tutkimuksen kannalta mielenkiintoisen vastauksen jälkeen. Kattavimpaan lopputulokseen päästäisiin todennäköisesti yhdistämällä sekä kysely että haastatteluja aineiston keruumenetelmänä.

Tutkimuksen tulokset ja niiden perusteella tehdyt johtopäätökset tukevat aikaisempia havaintoja viranomaisyhteistyöstä. Eri yhteyksissä on päädytty samoihin yhteistyön laatua heikentäviin tekijöihin. Tavoitteiden määrittämisen periaatteidenkin pitäisi olla entuudestaan tuttua asiaa taktiikan perusopinnoista. Tutkimustuloksilla kiinnitetään huomiota käytännössä vanhoihin perusasioihin. Toiminnan tavoitteet tulee määrittää riittävän yksityiskohtaisesti, toiminnalla pitää olla selkeät painopisteet ja näihin toimintoihin tulee kohdistaa riittävät resurssit. Tämän jälkeen toimintojen toteutumista tulee koordinoita riittävässä laajuudessa tavoitteisiin pääsemiseksi.

Tutkimuksen tulokset on yleistettävissä ja käytettävissä sellaisenaan koko Rajavartiolaitoksen merellisessä toimintaympäristössä. Suurin osa tuloksista on yleistettävissä Rajavartiolaitoksen toimintakentässä laajemminkin, koska tutkimus toteutettiin puhtaasti yhteistyöprosessiin kohdistuen. Maantieteellisistä ja toimintakulttuurisista eroista johtuen eri hallintoyksiköiden välillä voi olla toimintatapaeroja, joten osin tässä tutkimuksessa havaitut kehittämiskohteet voivat olla jossakin päin Suomea kunnossa jo tällä hetkellä. Tutkimuksessa saadut havainnot eri viranomaisten välisen yhteistyön laatueroista ja niihin todennäköisesti vaikuttavista tekijöistä aiheuttavat niin alueellisesti kuin paikallisestikin suuria eroja viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessien tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen.

Tuloksia voidaan jatkossa hyödyntää hallintoyksiköiden toimintatapoja kehitettäessä. Hallintoyksiköissä tulisi määrittää viranomaisyhteistyölle riittävän yksiselitteiset ja

konkreettiset tavoitteet, jotta käytännön toimijat voivat kohdentaa resurssit, joista kenties tärkeimpänä oman työpanoksensa, keskeisimpiin toimintoihin tavoitteiden mukaisesti.

Tutkimuksen havaintojen pohjalta perusteltu jatkotutkimuksen aihe olisi selvittää näkemykset viranomaisyhteistyöstä kattavammin koskien kaikkia Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköitä. Yhteistoiminnan tehokkuudessa, vaikuttavuudessa sekä koordinoinnissa ja järjestelyissä on todennäköisesti alueellisia eroja. Tässä yhteydessä olisi mahdollista laajentaa tutkimusta koskemaan myös tärkeimpiä yhteistyötahoja. Näin saataisiin vertailukuvaa miten erilaiset organisaatiokulttuurit, taustatekijät ja henkilökohtaiset näkemykset vaikuttavat laajemmin viranomaisyhteistyöhön suhtautumiseen sekä suunnittelu- ja valmisteluprosessien toimivuuteen, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen.

## LÄHTEET

### JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

#### Opinnäytteet

##### Sotakorkeakoulun diplomityöt

**Mattila Isto:** VIRANOMAISTEN YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMINEN MERIALUEELLA RAJAVARTIOLAITOKSEN NÄKÖKULMASTA TARKASTELTUNA. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Y 1951, Helsinki, 1995.

**Munkki, Anssi:** MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN 2030. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Merisotalinja, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2009.

##### Esiupseerikurssin tutkielmat

**Kotilainen Juha:** VIRANOMAISYHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN SUOMENLAHDEN MERI-PUOLUSTUSALUEELLA. Esiupseerikurssin tutkielma, Merisotalinja, Helsinki 2006.

##### Muut tutkielmat

**Seppälä Taru,** opinnäytetyö: TEHOKKUUS JULKISEN JA YKSITYISEN ORGANISAATION TOIMINNAN ARVIOINNISSA, Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, terveystaloustiede, 2006.

#### Muut julkaisemattomat lähteet

Asiantuntijakyselyn vastausaineistot viranomaisyhteistyön vaikuttavuudesta. Kysely toteutettu tammi-helmikuussa 2010. Sähköpostiviestit ja niiden liitteinä olevat Word-tiedostot tekijän hallussa.

### JULKAISTUT LÄHTEET

#### Tutkimukset ja opinnäytteet

**Ojala, Juhani:** TOIMINNAN LAADUN PARANTAMINEN ORGANISAATION ITSEARVIOINNILLA – TUTKIMUS SUOMEN PUOLUSTUSVOIMIEN TULOSYSIKÖISSÄ. Väitöskirja tekniikan tohtorin tutkintoa varten Lappeenrannan teknillisessä yliopistossa. Maasotakoulu, Johtamisen julkaisusarja Tutkimuksia I/2007, Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

## Kirjallisuus

**Robson, Colin:** KÄYTÄNNÖN ARVIOINNIN PERUSTEET – OPAS EVALUAATION TEKIJÖILLE JA TILAAJILLE (ALKUPERÄISTEOS: SMALL-SCALE EVALUATION). Kustannusosakeyhtiö Tammi, Tamperepaino Oy, Tampere 2001.

**Lecklin, Olli:** LAATU YRITYKSEN MENESTYSTEKIJÄNÄ. Kauppakaari Oy, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1999.

**Lumijärvi, Ismo ja Jylhäsaari, Jussi:** LAATUJOHTAMINEN JA JULKINEN SEKTORI. Yliopistokustannus Oy, Tammer-Paino Oy, Tampere 2000.

**Lönnqvist, Antti – Kujansivu, Paula – Antikainen, Riikka:** SUORITUSKYVYN MITTAAMINEN – TUNNUSLUVUT ASIAANTUNTIJAORGANISAATION JOHTAMISVÄLINEENÄ. Edita Publishing Oy, Oy Nord Print Ab, Helsinki 2006.

**Marsh, John:** LAATUTYÖKALUT A:STA Ö:HÖN. Oy Rastor Ab, ISBN 951-9415-95-5, Helsinki 1995.

**Ståhle Pirjo, Laento Kari:** STRATEGINEN KUMPPANUUS - AVAIN UUDISTUMISKYKYYN JA YLIVOIMAAN. Werner Söderström Osakeyhtiö, WS Bookwell Oy, Porvoo 2000.

**Suomen standardisoimisliitto SFS:** SFS-EN ISO 9004. Suomen standardisoimisliitto SFS ry, 2. painos, Helsinki 2001.

**Useita kirjoittajia:** VIRANOMAISYHTEISTYÖ – HYVÄT KÄYTÄNNÖT. Pelastusopiston julkaisu, D – sarja: Muut, useita kirjoittajia, 1/2007.

## Artikkelit ja puheet

**Hanén Tom:** TURVALLISUUDEN ILMIÖT JA SATTUMAT VARAUTUMISEN NÄKÖKULMASTA. Luento Raja- ja merivartiokoululla 26.3.2010.

**Holmlund, Anne:** HARVAAN ASUTUILLA ALUEILLA VIRANOMAISTEN PITÄÄ OLLA MONIOSAAJIA. Sisäasiainministerin puhe Kontiolahdella, 19.8.2009. [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi).

**Hyvärinen, Pertti:** KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN YHTEENSOVITTAMINEN. Artikkel, Kylkirauta I/2006, Uusimaa Oy, Porvoo 2006, ss. 43-44. <http://www.kadettikunta.fi>.

**Kauppi, Hannu:** KUKA TARVITSEE ARVIOINTIA, MIHIN? - ARVIOINNIN RISTIRIITAISET PYRKIMYKSET, artikkeli, Arvioinnin teemanumero 2004, Hallinnon tutkimuksen seura, Tampere, 2004.

**Munkki, Anssi:** MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN NORMAALIOLOISSA - MITÄ SE ON?, artikkeli, Sotilasaikakauslehti 5/2009, Upseeriliitto ry., AO-Paino, Mikkeli 2009b.

## Lehdet ja aikakauskirjat

RUOTU viranomaisavun erikoisnumero, Ruotuväki, Puolustusvoimat, Edita Prima Oy, Helsinki 2008.

## Muut julkaistut lähteet

**Aluejakotyöryhmän loppuraportti:** HÄTÄKESKUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN. Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2009, Sisäasiainministeriö, julkaisupalvelut, Helsinki 2009

**Helminen, Klaus:** TURVALLISUUSVIRANOMAISTEN TOIMIVALTUUSSÄÄNNÖSTÖJEN UUDISTAMISTARPEET. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2006.

**Hyytinen, Kati, Mustonen, Esko:** MONTA TIETÄ VAIKUTTAVUUTEEN. - KÄYTÄNTÖJÄ, KOKEMUKSIA JA HAASTEITA ERI HALLINNONALOILLA. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2009, Valtiovarainministeriö, Helsinki 2009

**Paasio, Petteri:** VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN RAKENNE JA MAHDOLLISUUS SOSIAALIALALLA, Stakes, FinSoc työpapereita 3/2003, Helsinki, 2003.

**Pawli, Johan, Suominen, Petteri:** POIKKIHALLINNOLLISEN TURVALLISUUSTYÖN ARVIOINTI JA MITTAAMINEN. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2009, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2009.

**Toimituskunta:** TIETOJA SUOMEN KOKONAISMAANPUOLUSTUKSESTA 2006. Maanpuolustuskorkeakoulu, Edita Prima Oy, Helsinki 2005

**Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea:** YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2006.

**Turvallisuussuunnittelua edelleen kehittävä työryhmä:** PAIKALLISEN TURVALLISUUSTYÖN KEHITTÄMINEN. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2006

**Valtioneuvoston kanslia:** HALLITUKSEN STRATEGIA-ASIAKIRJAN 2005 VAIKUTTAVUUSARVIOINTI. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2006, Edita Prima Oy, Helsinki 2006

VIRANOMAISYHTEISTYÖN KEHITTÄMISPROJEKTIN TOIMINTA VUOSINA 2001 - 2002, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti 11.3.2003.

## Internet lähteet

<http://www.netti.fi/~ttmanner/sanasto.html>, 1.10.2009.

## LIITTEET

### LIITE 1: KYSELY VIRANOMAISYHTEISTYÖN SUUNNITTELU- JA VALMISTELUPROSESSIN VAIKUTTAVUUDESTA

#### VIRANOMAISYHTEISTYÖN VAIKUTTAVUUS

Rajavartiolaitoksen viranomaisyhteistyö on nykymuodossaan varsin monialaista. Käytännössä iso osa tästä viranomaisyhteistyöstä tehdään jo yhteistyön suunnittelu ja valmisteluvaiheessa.

Tutkimustyön tavoitteena on kartoittaa viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessiin käytettävää panosta ja siitä saatavaa hyötyä sekä valmistelu- / suunnitteluprosessin tehokkuutta. Tutkimustyön näkökulma on **hallinnollisessa yhteistyössä**, jolla luodaan varsinaisia toimintaedellytyksiä kenttätason yhteistyöhön.

Toivon, että vastaat seuraaviin kysymyksiin mahdollisimman avoimesti ja totuuden mukaisesti. Kysely on suunnattu apulaiskomentajan, meritoimiston päällikön ja johtokeskuksen päällikön tehtävissä toimineille henkilöille. Pohdi vastauksia näiden tehtävien näkökulmasta. Kysely on pyritty laatimaan vastaaja ystävälliseksi, mutta mukana on myös muutamia avoimia kysymyksiä. Kyselyyn vastaaminen vie noin puolituntia aikaasi. Yksittäisen vastaajan tiedot eivät välity sellaisenaan tutkimusraporttiin.

Kyselylomakkeen monivalintakysymyksissä on käytetty tasaportaista asteikkoa, jossa ei ole valittavana kohtaa - ”en osaa sanoa”. Joten näissä kysymyksissä tulee valita käytettävältä arvoasteikolta parhaiten arvioitasi vastaava numeroarvo.

#### Taustatiedot

1. Valitse ne tehtävätasot, joissa olet toiminut 2000 – luvulla.

apulaiskomentaja ☐ meritoimiston päällikkö ☐ johtokeskuksen päällikkö ☐

1. Valitse vuosina ajanjakso, kuinka pitkään olet em. tehtävissä ollut 2000 – luvulla.

1 – 2 vuotta ☐ 3 – 4 vuotta ☐ 5 – 6 vuotta ☐ 7 – 10 vuotta ☐

**KYSELYLOMAKE**

– Kuinka suuri hyöty viranomaisyhteistyöstä saavutetaan (panos – tulokset) käytettyihin resursseihin verrattuna?

- Kuinka hyvin tunnet viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet?

Erittäin huonosti    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Erittäin hyvin

- Kuinka hyvin viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet saavutetaan?

Erittäin huonosti    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Erittäin hyvin

- Kuinka paljon viranomaisyhteistyön valmisteluun kuluu työaika keskimäärin? Arvioi työajankäyttösi tunteina / viikko / kuukausi.

Kirjoita vastauksesi tähän.

- Koetko, että viranomaisyhteistyöhön uhrattu työpanos ”maksaa” itsensä takaisin?

Erittäin huonosti    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Erittäin hyvin

- Kuinka suuri merkitys yhteistyön suunnittelu- / valmisteluprosessilla on viranomaisyhteistyön käytännön toimintaan?

Erittäin pieni    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Erittäin suuri

- Kuinka tehokkaita viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessit ovat mielestäsi?

Täysin tehotonta    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Erittäin tehokasta

- Arvioi viranomaisyhteistyön vaikuttavuutta tehtävien itsenäiseen hoitamiseen verrattuna?

Ei vaikutusta    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Erittäin suuri vaikutus

- Mainitse omasta mielestäsi kolme keskeisintä tuotosta / tulosta viranomaisyhteistyön osalta.

Kirjoita vastauksesi tähän.

– Miten viranomaisyhteistoiminta ymmärretään?

- Määrittele lyhyesti omin sanoin ”viranomaisyhteistyö”?

Kirjoita vastauksesi tähän.

- Kuinka tärkeänä pidät viranomaisyhteistyötä?

Ei tärkeää 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Hyvin tärkeää

- Mainitse omasta mielestäsi kolme tärkeintä yhteistyötahoa.

Kirjoita vastauksesi tähän.

- Turvallisuustoimijoiden yhteistyön eri tasojen kuvaamisessa voidaan käyttää esim. Himmelmanin neliportaista luokittelua (**verkosto, yhteensovittaminen, yhteistoiminta ja yhteistyö**). Himmelmanin mukaan edellisen yhteistoiminnan aste sisältyy aina seuraavaan. Arvioi oman näkemyksesi perusteella mille tasolle Rajavartiolaitoksen viranomaisyhteistyö keskimäärin sijoittuu tätä asteikkoa käyttäen. Voit lyhyesti perustella vastauksesi alla olevaan tekstikenttään.

- Verkosto (tiedon vaihtamista yhteiseksi hyväksi) ☐
- Yhteensovittaminen (tiedon vaihtamista yhteiseksi hyväksi, toimintojen muuttamista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi) ☐
- Yhteistoiminta (tiedon vaihtamista yhteiseksi hyväksi, toimintojen muuttamista ja resurssien jakamista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi) ☐
- Yhteistyö (tiedon vaihtamista yhteiseksi hyväksi, toimintojen muuttamista, resurssien jakamista ja yhteisten suorituskykyjen kehittämistä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi) ☐

Kirjoita vastauksesi tähän.

- Ovatko viranomaisyhteistyön järjestelyt ja koordinointi toimivia?

- Arvioi yleisesti viranomaisyhteistyön keskimääräistä toimivuutta?

Erittäin huonosti 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Erittäin hyvin

- Kuinka hallintoyksikössäsi on koordinoitu viranomaisyhteistyötä?

Kirjoita vastauksesi tähän.



- Kuinka toimivaa hallintoyksikkösi viranomaistoiminnan organisointi / koordinointi on?

Heikosti toimivaa    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐    Erittäin hyvin toimivaa

- Onko hallintoyksikön viranomaisyhteistyön organisoinnissa kehittämistarvetta? Jos, niin mitä?

Kirjoita vastauksesi tähän.

- Mitkä ovat viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet?

- Onko viranomaisyhteistyön tavoitteet määritelty selkeästi?

Erittäin huonosti    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐    Erittäin hyvin

- Tiedätkö itse viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet?

Erittäin huonosti    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐    Erittäin hyvin

- Luettele keskeisimpiä viranomaisyhteistyölle asetettuja tavoitteita?

Kirjoita vastauksesi tähän.

- Saavutetaanko viranomaisyhteistyöllä sille asetetut tavoitteet?

- Kuinka hyvin viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet keskimäärin saavutetaan?

Erittäin huonosti    1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐    Erittäin hyvin

- Kokonaisuuden toiminnan kannalta yhteistyöllä tulisi saavuttaa jotakin lisäarvoa itsenäiseen toimintaan verrattuna. Mitä lisäarvoa viranomaisyhteistyöllä saavutetaan?

Kirjoita vastauksesi tähän.

- Mitataanko viranomaisyhteistyön tuloksellisuutta?

Kyllä ☐ Ei ☐

- Jos vastasit edelliseen kysymykseen Kyllä, niin kerro lyhyesti kuinka tuloksellisuuden mittaaminen käytännössä tapahtuu.

Kirjoita vastauksesi tähän.

- Onko eri toimijoiden välisessä yhteistyössä laatueroja?

Vähän 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Erittäin paljon

- Arvioi mistä mahdolliset laatuerot eri viranomaisten toiminnassa johtuvat?

Kirjoita vastauksesi tähän.

— Kuinka viranomaisyhteistyön järjestelyitä ja osallistumista tulisi kehittää?

- Mitkä tekijät ovat keskeisimpiä kehittämiskohteita viranomaisyhteistyön suunnittelu- / valmisteluprosessin kannalta tarkasteltuna? Kuinka yhteistyön tehokkuutta voidaan mahdollisesti kehittää?

Kirjoita vastauksesi tähän.